الفساد والحكم

الأسباب، العواقب، والإصلاح



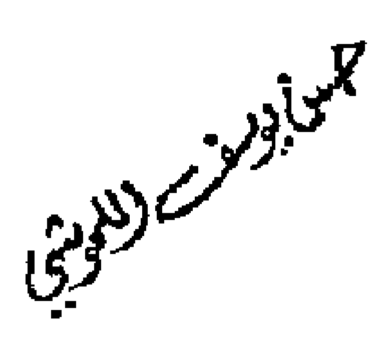
سوزان - روز أكرمان

الأهلية

ترجمة: فؤاد سروجي

الفساد والحكم

الأسباب، العواقب، والإصلاح





الأهليّة للنشر والتوزيع

المملكة الأردنيّة الهاشميّة ، عمّان
وسط البلد ، خلف مطعم القدس
هاتف ٤٦٣٨٦٨٨ ، فاكس ٤٦٥٧٤٤٥
ص. ب : ٧٧٧٢ عمّان / الأردن

الفساد والحكم
الأسباب ، العواقب ، والإصلاح
تأليف :
سوزان روز - أكرمان
ترجمة: فؤاد سروجي

الطبعة العربيّة الأولى ، ٢٠٠٣
حقوق الطبع محفوظة

تصميم الغلاف : **زهير أبو شايب** / الأردن

الصفّ الضوئي :**الوسام للخدمات المطبعيّة ، عمّان ، هاتف ٤٦٥٧٨٦٩**

سوزان - روز أكرمان

الفساد والحكم

الأسباب، العواقب، والإصلاح

ترجمة : فؤاد سروجي



CORRUPTION AND GOCVERNMENT
CAUSES CONSEQUENCES, AND REFORM

٤٣٦٣١ ـ ٩٨

الفسد الفساد والحكم

روز ـ اكرمان: ترجمة فؤاد سروجي.

عمان: دار الأهلية ٢٠٠٣

٤٣٥ ص

١. فساد سياسي ٢. فساد سياسي ـ النواحي الاقتصادية

أ. روز اكرمان. سوزان ب. سروجي، فؤاد مترجم

الكتاب مهدى إلى ...

أمــــي

مع كل الحب

إن ارتفاع مستويات الفساد يؤدي إلى تقليص حجم الاستثمار والنمو وإلى إيجاد حكومات مريضة. ويشمل هذا الخطر الدول النامية والدول التي تحاول الانتقال من الاشتراكية بشكل خاص، ولكن الفساد يعتبر ظاهرة عالمية تغطي معظم دول الأرض. ويساهم الفساد في رفع مستويات عدم الفعالية في الاقتصاد وزيادة الفروقات داخله، ومع ذلك تبقى هناك إمكانية للإصلاح. تعتمد على تخفيف الفوائد المادية المتأتية من الرشاوى والدفعات المفسدة.

والفساد ليس آفة اقتصادية فقط إذ أنه يتراتب مع المشاكل السياسية أيضاً فالإصلاح قد يتطلب إجراء تغيرات في البُنى الدستورية والعلاقات الأساسية للأسواق وللدولة.

ولا يتم الإصلاح الفعال إلا إذا قام المجتمع الدولي والقادة المحليون بدعمه ودعم التغييرات المرافقة له، ولا توجد إمكانية لوضع نسخة لهذا الإصلاح ولكن الهدف الرئيسي يجب أن يكون باتجاه تقليص الأرباح المتأتية من الرشاوى وأموال الإفساد وليس فقط بالتخلص من التفاحات الفاسدة في الصندوق.

سوزان روز اكرمان هي أستاذة في القانون والعلوم السياسية في مركز هنري. ر. لوس بجامعة ييل وتعمل كمدير مشارك لمركز كلية الحقوق والاقتصاد والحقوق والسياسة العامة وتحمل درجة دكتوراه في الاقتصاد من جامعة ييل وشهادة أخرى من مؤسسة جوجنهايم وبعثة فولبرايت. وقد عملت البروفيسورة روز اكرمان كباحث زائر في البنك الدولي خلال العام ١٩٩٥ – ١٩٩٦ ولها عدة مؤلفات نذكر منها:

- حدود القانون العام في ألمانيا والولايات المتحدة.
- إعادة التفكير في الأجندة التقدمية.
- إصلاح النظام التشريعي الحكومي في أمريكا.
- الفساد: دراسة في الاقتصاد السياسي.

- المشاريع التي لا تتوخى الربح في اقتصاديات السوق.

كما قامت بنشر عدة موضوعات في الاقتصاد والقانون والسياسة. وتشمل اهتماماتها وأبحاثها الحديثة مقارنات في القانون التشريعي والسياسة، الاقتصاد السياسي للفساد، السياسة العامة والقانون الإداري، والقانون والاقتصاد.

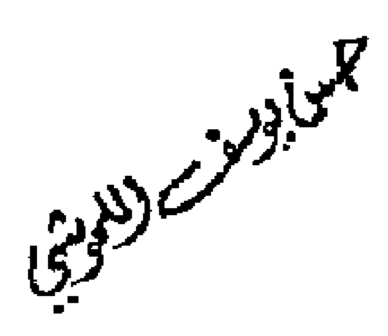
المحتويـــات

الموضـــوع | الصفحة

الموضــــوع	الصفحة

الموضـــوع	الصفحة

الموضـــوع	الصفحة



تمهيــــد

الاقتصـاد أداة قويـة في تحـليل الفسـاد، وفي حـين تعتـبر الفـروقات الحضـارية والأخلاقيـة مؤشـرات ضعيفة وغير معتمدة، يعتبر الاقتصاد موجهاً أساسياً نحو تفهم أين توجد أكبر حوافز الفساد وأشدَّها تأثيراً.

في كتابي السـابق "الفسـاد: دراسـة في الاقتصـاد السياسـي (١٩٧٨)"، أشـرت إلى هـذه النقطة أمام حضور من الاقتصاديين وبعض المتدربين والمضطلعين في الشؤون السياسية. بعـد مـرور ٢٠ سـنة عـلى هـذا الكـتاب، آمـل أن أتمكـن مـن توسيـع دائـرة الحضـور وتعميـق تحـليلاتي بكتاب جديـد يركـزُّ عـلى كيفيـة تـأثير الفساد على الدول النامية والدول التي تحاول الانتقال من النظام الاشتراكي. وقد شجعني على بذل هذا الجهـد، وجـود اهـتمام متنامي لـدى اقتصـاديي التـنمية في الشؤون المؤسسية. ودراسة الفسـاد تدفـع الباحثين وصـناع السياسـة للتركيز على التوتر الحاصل بين التصرف من أجـل تحقيـق مـنفعة شخصية وبـين القيـم العامة. وعلى الناس الذين يبدون قلقهم من فشـل سياسـات التـنمية في العـالم أن يواجهـوا مشـاكل الفسـاد والبـنى الحكوميـة الاعتباطية والضعيفة التي تغذيه.

مـا بـين عـام ١٩٩٥ – ١٩٩٦، كـنت أعمـل كباحث مساعد في البنك الدولي بواشـنطن. وقـد منحتني هـذه السـنة مـن عمـلي هـناك نوعـاً مـن الخـبرة الانتقالية لأن

تركيزي كان يدور في السابق حول مشاكل السياسة الحكومية في الولايات المتحدة وغرب أوروبا. تعلمت أشياء كثيرة، ليس فقط من خلال ما وقعت عليه عيناي ولكن باستخدام نظام البريد الإلكتروني في البنك لكي أصل إلى أطراف وجهات ذات اهتمامات مماثلة. بالنسبة لباحثٍ اعتاد على الجلوس وحيداً أمام الحاسوب، كانت تلك السنة في واشنطن تعتبر تغييراً مشجعاً ومرحباً به. كان من الرائع العمل في موضوع مثل الفساد، أهمله البنك تماماً في توجهاته السابقة. بدأت بتجميع التعابير اللازمة، وقد أخبرني الناس أنه عندما يرد في أحد البرامج مواضيع مثل مشاكل إدارية أو ارتفاعات ليس لها تفسير في الكلفة، أو شراء زائد للمركبات فإن هذا يعني أن هناك مشكلة سرقات عادية أو فساد. وقد أشار أحد موظفي البنك الدولي أن الشكاوى الواردة حول النسب المرتفعة للرأسمال مقابل العمالة، في أحد التقارير القادمة من أندونيسيا تعني أن الفساد لم يعد منتشراً فقط بل أصبح مكلفا.

بدأت بعملي الحالي حول الفساد قبل وصولي إلى البنك الدولي وأتممته بعد مغادرتي ولكن تفهمي لهذا الأمر ازداد عمقاً نتيجة لمحادثاتي مع موظفي البنك الذين كانوا يعيشون هذه المشكلة.

من بين الذين وقفوا معي في هذا العمل أود أن أشكر على وجه الخصوص السادة: لابيدو أدامو ليكم، وليام إيسترلي، دانييل كوفمان، بيتر لانغست، جون ماكغريغور، بوريس بلسكوفيتش، نيل روجر، سابين شيمر شولت، فردريك ستابنهرست، مايكل ستيفنز. كذلك لا أنسى الحوارات المفيدة التي أجريتها في صندوق النقد الدولي مع نديم الحق، باولو ماورو، فيتوتانزي، كارولين فان ريكيغام، والذين قدموا لي جميعاً مساعدة جمة في الوصول إلى تحقيق الكتاب. طبعاً دون أن أحملهم مسؤولية استنتاجاتي. كذلك فإن البنك الدولي يبقى بعيداً عن أية مسؤولية تحملها تحليلاتي واستنتاجاتي.

كما أود أن أذكر أني مدينة بشكل خاص لإستيل جيمس التي اقترحت عليّ التقدم إلى البنك الدولي للعمل كباحث ومساعد. وإلى مايكل كلاين وموظفيه لتوفيرهم مناخاً ملائماً لي في الوحدة البنكية الخاصة بتقديم الخدمات العامة والواقعة ضمن دائرة قسم التطوير الخاص.

وقد قام السيد جيمس ولفنسون المدير الجديد للبنك الدولي وحال وصولي إلى واشنطن بوضع قضية الفساد بشكل مفتوح على أجندة البنك لأن المنظور الاقتصادي الذي أحمله جاء مطابقاً تماماً مع جهود البنك المبذولة من أجل تحديد دوره في هذا المجال. ولقد سررت كثيراً لأني استطعت أن أساهم بعض الشيء في الجدال الداخلي الذي أدى عام ١٩٩٧ إلى نشر ورقة عمل تحت عنوان مساعدة الدول في محاربة الفساد (البنك الدولي ١٩٩٧ أ) محدداً بذلك موقف البنك من تلك القضية.

بعد مغادرتي البنك استمريت في العمل مع موظفيه حول الجزء المتعلق بالفساد في تقرير التنمية العالمي لعام ١٩٩٧ (الوضع في عالم متغير) وقدمت رسالة بعنوان "الفساد والتطور" أمام المؤتمر العالمي للبنك الدولي حول اقتصاديات التطور في أيار ١٩٩٧ (روز أكرمان ١٩٩٨ ب) وقد كان بريان ليفي وسانجاي برادهان من فريق تقرير التنمية العالمي خير نقاد وزملاء لي في عملي. وفي ربيع عام ١٩٩٧ ألقيت محاضرة بمناسبة ذكرى فيليب أ. هارت في كلية الحقوق بجورجتاون حول موضوع دور البنك الدولي في مكافحة الفساد (روز أكرمان ١٩٩٧ جـ) كذلك كتبت خلفية ورقة عمل لصالح فرع إدارة التنمية والقسم الحكومي في هيئة السياسة والدعم البرمجي "برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة (UNDP)" وطرح التقرير للنقاش تحت عنوان (الفساد والحكم الصحيح) كما استخدم برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة UNDP هذه الورقة لتطوير أفكاره الشخصية حول هذا الموضوع. وأخيراً عام ١٩٩٨ قمت بتحضير ورقة عمل لصالح دائرة تقييم العمليات في البنك الدولي لتكون دليلاً للبنك

لمراجعة دوره في مكافحة الفساد. وقد قدم لي السيد أنورشاه وفريقه مشكوراً جميع خلفيات المعلومات والاقتراحات حول الموضوع.

في عام ١٩٩٤ انضممت إلى هيئة متابعة الشفافية العالمية TI التابعة للأمم المتحدة وهي منظمة لا تتوخى الربح وتعمل في محاربة الفساد على مستوى عالمي. وقد أتاحت لي هذه المنظمة فرصة ثمينة لأتعرف على حركة عالمية نامية من الداخل ولأطَّلع على كل جديد في التطورات العالمية المتعلقة بهذه المسالة ولن أنسى الدعم المعنوي القوي الذي قدمته المديرة التنفيذية السيدة نانسي بوسويل لجهودي وأبحاثي، كذلك السيد فريتز هايمان سكرتير الهيئة. وهذه المنظمة العالمية التي تتخذ من برلين مقرها الأساسي مع وجود فروع لها عالمياً أصبحت اليوم قوة عالمية ومركزاً لتوزيع المعلومات حول الفساد. ويعود هذا إلى الجهود التي لا تكلّ للأمين العام السيد بيتر إيجن والمدير الإداري الأول جيريمي بوب وقد تجاوب هذا النجاح بإيصال موضوع الفساد إلى مستوى الوعي العالمي مع سياساتي وأبحاثي. لذا أشكر TI لاهتمامهم بعملي وبالطبع لا أحملهم أية مسؤولية في الاستنتاجات والاقتراحات الخاصة التي وصلت إليها في هذا الكتاب.

وقد ساهمت عدة أوراق أنجزتها بالتعاون مع عدد من الأشخاص في وضع الحوارات التي أقدمها هنا. أذكر منهم ضمن فريق البنك الدولي جاكلين كووليدج من الخدمات الاستشارية للاستثمارات الأجنبية والتي تعاونت معي في تقديم ورقة حول الفساد في أفريقيا، وأندروستون من دائرة تطوير القطاع الخاص والذي قدم لي المساعدة في إصدار ورقة حول مسوحات أجراها البنك الدولي في أوكرانيا وباكستان. وضمن فريق جامعة ييل، أذكر سيلفيا كولا زينجاري وهي طالبة وخريجة متقدمة في العلوم السياسية وقد تعاونت معها حول موضوع القضية الإيطالية.

أقدم شكري إلى هؤلاء الثلاثة الذين شاركوني في الكتابة لتقديمهم معلومات ومنظورات شخصية لولاها لم أتمكن من معالجة مواضيع هذا الكتاب.

كما أذكر هنا جوناثان رودن وسارة ديكس وهما من خريجي قسم العلوم السياسية بجامعة ييل وقد قدما لي مساعدة لا تنسى في الأبحاث التي أجريتها حول مواضيع شتى وأنا شاكرة جداً لمساعدتهما ولصبرهما ولروحيهما المرحتين كما أشكر مساعدتي بربارة ميانزو لدعمها الرائع طوال مراحل إعداد هذا المشروع، وأشكر جين كوكلي وموظفي مكتبة ييل الحقوقية لمساعدتي في البحث عن المصادر وتدقيق المراجع. كذلك أشكر زوجي بروس أكرمان الذي قدم قراءة حذرة ونقدية لهذا الكتاب قبل الانتهاء منه.

على مدى السنوات الأخيرة ومع تطور أفكاري قمت بتقديم أعمالي في عدة أماكن، ألقيت المحاضرات في عدد من الجامعات والكليات أذكر منها أيوا، وميتشيغان، وأوتاوا، وبنسلفانيا، وكلية كينيدي في جامعة هارفارد وجامعة نيويورك وجامعة نورث إيسترن وكلية سوارثمور وكلية ترينيتي وجامعة ييل ومؤسسة جيروم ليفي في كلية بارد. كذلك أقمت عدة ورشات عمل لدى البنك الدولي وصندوق النقد الدولي وقد ساعدتني هذه الورشات كثيراً.

وقد شكلت هيئة الاقتصاد والمقارنات القضائية والتي أعتبر عضو فيها مكاناً مناسباً لتقديم عدة مسودات أولية. كما قدمت عدة أوراق عمل أمام المؤتمر السنوي لجمعية الاقتصاديين الأمريكيين في سان فرانسيسكو وفي ورشة العمل التي أقامتها في داكار عاصمة السنغال الوكالة الأمريكية للتنمية العالمية، وفي الاجتماع السنوي للجمعية الأمريكية للقانون الدولي في واشنطن دي. سي. وأمام مؤتمر نظمته مؤسسة الاقتصاد العالمي.

كما قدمت عدة محاضرات وورشات عمل في سانتياغو عاصمة تشيلي، وبيونس إيرس عاصمة الأرجنتين، وذلك خلال زيارة مولتها الجمعية الأمريكية للمعلومات. وفي مؤتمر بباريس الذي مولته منظمة التعاون الاقتصادية والتنمية بالاشتراك مع UNDP وفي مؤتمر حول الإصلاح المؤسسي عقد في المؤسسة التقنية المستقلة بمدينة مكسيكو.

كذلك في مؤتمر منظمة الاقتصاد والقانون في أمريكا اللاتينية والذي عقد في بيونس إيرس، وفي مؤتمر عقد بمركز ييل للدراسات العالمية والمحلية مولته UNDP، وقد أصبحت أبحاثي حول هذا الكتاب ممكنة من خلال الأبحاث المساعدة التي قدمتها كلية الحقوق في ييل، ومن خلال برنامج الأبحاث الزائرة التابع للبنك الدولي. أقدم شكري العميق لكلا المؤسستين لدعمها لي في أبحاثي دون أن أحملهما أية مسؤولية لاستنتاجاتي.



مقدمة - تكاليف الفساد

مع انتشار الفقر والتدهور الصحي وقصر الإعمار وسوء توزيع المداخيل والثروات في العالم انخفضت معدلات النمو وانعدمت في العديد من الدول، حتى أن بعض الدول التي تنعم بموارد طبيعية غنية سجلت معدلات دخل ونمو منخفضة وضعيفة ولم تسلم دول أخرى وخاصة دول الكتلة السوفياتية سابقاً من انخفاض معدلات النمو على الرغم من وجود قوى عاملة مثقفة لا بل عالية التثقيف فيها.

إلا أن هناك تناقض حاصل، فالمؤسسات العالمية التي تقدم القروض مثل البنك الدولي، غالباً ما تجد صعوبة كبيرة في تحديد مشاريع مقبولة. كيف يمكن أن يحصل هذا عندما تكون الحاجة ملحة لمثل هذه المشاريع؟ لعل أحد جذور المشكلة يكمن في الاختلالات الوظيفية الموجودة في مؤسسات القطاع العام والخاص. فضعف الحكومات يعني أن المساعدات الخارجية لن يتم استخدامها بكفاءة. وتكمن الصعوبة على الأغلب لدى الدول ذات المداخيل المنخفضة وتلك التي تسجل نمواً ضعيفاً في

عدم قدرتها على استخدام مواردها البشرية والمادية بشكل فعال[1]. فهي بحاجة إلى إصلاح مؤسسي ولكن هذا الأمر في غاية الصعوبة فإنشاء السدود وبناء الطرق السريعة والمرافئ تعتبر عمليات ذات علاقة تقنية مباشرة أما إصلاح الحكومات وتنشئة قطاع خاص قوي فهي مهمات أكثر صعوبة ولا يمكن اختزالها ضمن تصاميم هندسية مباشرة.

وينشئ التوتر بين قدرات الدول النامية ومتطلبات المؤسسات العالمية المانحة والمقرضة من مصادر متعددة تعدد تواريخ وحضارات الدول المعنية. بالنسبة للنقاد فإن هذه المنظمات العالمية لا تستطيع تفهم الأعراف والمؤسسات المحلية وبالتالي تفشل في تكييف برامجها لتلائم الظروف الخاصة والفردية لكل بلد. وعلى الرغم من صحة هذه الفرضية في بعض الحالات، إلا أن الأمر لا يقف عند هذا الحد، فهناك دول بالكاد تتكيف مؤسساتها مع الأهداف الموضوعة من قبلها.

هناك نقاد آخرون يتساءلون عن أهداف المجتمع الدولي وحجتهم في ذلك أن النمو الاقتصادي هو مقياس محدود ناقص للرفاه والتقدم. ولكن حتى لو رضينا بهذا النقد، تبقى هناك فروقات كبيرة متواجدة بين وداخل البلدان في شؤون الصحة والثقافة والفرص الاقتصادية والمساواة البيئية. وأي شيء يبدو مثمناً عالمياً سواء ارتفاع دخل الفرد، أو ارتفاع مدة العمر وانخفاض وفيات الأطفال، يأتي ضمن اختلاف واسع بين الدول أو يرتفع وينخفض بمعدلات مختلفة. ومن الواضح تماماً

(١) قام فيليب كيفر وستيفن كناك (١٩٩٥) بفحص تأثير المؤسسات الحكومية على عملية الاستثمار والنمو في ٩٧ دولة على مدى الفترة من ١٩٧٤ إلى ١٩٨٩، وقد اشتملت مقاييسهم لنوعية الحكومات على مؤشرات للفساد، وخطر مصادرة الملكيات، وحكم القانون ورفض الالتزام بالاتفاقيات المبرمة مع الحكومة، ونوعية البيروقراطية السائدة. وقد بيّن الكاتبان أن المعايير الموضوعة لقياس نوعية المؤسسات الحكومية تعطي على الأقل تفسيراً للنمو والاستثمار كمقاييس للحريات السياسية والمدنية وتكرار العنف السياسي.

وجود فروقات حادة في الثقافات والقيم الأساسية بين الدول في العالم. ولكن هناك واقع إنساني عالمي ومركزي على السواء لتفسير التجارب المختلفة للدول المختلفة. وهذا الدافع هو المصلحة الشخصية والتي تشمل الاهتمام بتامين العيش الرغيد لعائلة الفرد وجماعته ويطلق بعض النقاد على هذه المصلحة اسم الجشع، بينما يسميها الاقتصاديون: الاستفادة القصوى من المنفعة.

على كل حال مهما اختلفت التسمية، تبقى المجتمعات على خلاف في طريقة نقل هذه المصلحة الشخصية، وعندما يتفشى الفساد فإن الأمر يعني الفشل في إطلاق تلك المنفعة الشخصية لخدمة أهداف إنتاجية. يمكننا قطع مسافة معقولة باتجاه فهم أعمق لفشل التنمية من خلال فهم طريقة إدارة أو سوء إدارة المصلحة الشخصية، ولعل سوق المنافسة البدئي يقدم لنا خير مثال على الإدارة الجيدة، حيث تتحول المنفعة الشخصية إلى نشاطات إنتاجية تؤدي بالتالي إلى استخدام فعَّال للمصدر. أما أسوأ الحالات فهي ما تصل إلى درجة الحرب حيث يدور صراعٌ مدمرٌ حول الثروة، وينتهي بتدمير قاعدة المصدر التي كانت الدافع لتحريك مثل هذا الصراع بادئ الأمر. وبين الحالتين توجد أوضاع يستخدم فيها الناس مصادر الثروة لأهداف إنتاجية ويتقاسمون منافع النشاط الاقتصادي المعني. ويطلق الاقتصاديون على هذه الحالة اسم "البحث عن الأجرة" (باغواتي ١٩٧٤ وكروغر ١٩٧٤) لقد حاولت اكتشاف العلاقة بين النشاط الاقتصادي المنتج وبين البحث غير المنتج عن الأجرة من خلال التركيز على ظاهرة الفساد العالمية في القطاع العام.

وقد دلت الدراسات التي أُجريت حديثاً أن ارتفاع مستويات الفساد مرتبط بانخفاض مستويات الاستثمار والنمو. فالفساد يخفض من فعالية السياسات الصناعية

ويشجع بروز الأعمال التي تتحرك ضمن القطاعات غير الرسمية، منتهكة القوانين التشريعية وقوانين الضرائب(٢).

كما أن مستويات الفساد العالية تعيق عمليات الاستثمار الخارجي، ولا نستثني من هذا الفساد الاقتصاديات الآسيوية التي كانت تستطيع استقطاب المزيد من الاستثمارات الأجنبية، لولا تلك المستويات العالية من الفساد التي تفشت بها إضافة

---

(٢) يوضح باولو ماورو ١٩٩٥، ١٩٩٨ أن المستويات العالية للفساد ترتبط بمعدلات استثمار منخفضة في الإنتاج المحلي العام GDP كما ترتبط مؤشرات الفساد ارتباطاً وثيقاً بالتدابير البيروقراطية الفعالة مثل درجات كبت الحريات ونوعية القضاء ونتيجة لذلك لم يتمكن ماورو من قياس التأثير الهامشي لأي من هذه التدابير. وإذا وضعنا المؤشرات المنفصلة معاً كمحاولة لقياس الفعالية البيروقراطية (تتراوح من ١-١٠) نجد أنه إذا أرادت بنغلادش الحاصلة على درجة ٤.٧ ضمن هذا القياس أن تحسن من فعالية بيروقراطيتها لتصل إلى مستوى الأوروغواي الحاصلة على درجة ٦.٨، فإن عليها أن ترفع مستوى الاستثمار فيها إلى ٥٪، ومعدل إنتاجها المحلي العام إلى درجة نصف بالمئة (ماورو ١٩٩٥: ٥-٧). وبيّن ماورو أيضاً أن الدول ذات المستويات العالية من الفساد تميل إلى تقليل الاستثمار في الموارد البشرية من خلال تقليل الإنفاق على التعليم (ماورو ١٩٩٨) ويقول أن السبب في هذا يعود إلى أن التعليم يوفر فرصاً للربح الفاسد أقل من غيره من استثمارات الإنفاق العام. ويناقش البيرتو أدس ورفاييل دي تيلا (١٩٩٧) أن أية سياسة صناعية هجومية قد تكون مدفوعة جزئياً من أرباح الفساد التي توفرها تلك السياسة. وفي مثل هذه الحالات فإن أية تأثيرات إيجابية تظهر من تلك السياسة تسقط تلقائياً نتيجة لدورها في زيادة الفساد وبالتالي إحباط الاستثمار. وقد بينت نتائج التجارب التي أجراها هذان الباحثان أنه مع وجود الفساد فإن التأثير الإيجابي للسياسات الصناعية ينخفض إلى النصف. ولا تعتبر اقتصاديات دول شرق آسيا محصّنة ضد هذه التأثيرات وقد بين سايمون جونسون ودانييل كوفمان وبابلو زويدو لوبايتون (١٩٩٨: ٣٨٩ – ٣٩١) أن ارتفاع مستويات الفساد يترافق تماماً مع ازدياد حجم الاقتصاد غير الرسمي.

إلى خفض فعالية سياساتها الصناعية[٣]. وحتى مع ترافق الفساد والتنمية الاقتصادية سوية، فإن المدفوعات غير القانونية تتسبب في ارتفاع التكلفة وازدياد الانحرافات. فكبار المسؤولين الفاسدين يتسببون في دعم الاستثمارات غير المنتجة في القطاع العام والتقصير في مجالات المحافظة على الاستثمارات السابقة، كما يؤدي الفساد إلى تخفيض الاستثمار العام والاستثمارات الأجنبية، ولكن في المقابل يشجع الاستثمار المفرط في البنية التحتية (تانزي وداوودي ١٩٩٧). في الأنظمة الفاسدة يقدم اللاعبون الاقتصاديون المترددون، مثل أولئك المتورطون في أعمال غير قانونية، منافع نسبية. فالدولة تفقر بشكل عام حين ترتفع نسب الفساد فيها. وقد تصبح عالقة في فخ الفساد الذي يؤدي إلى تفريخ متواصل للفساد وبالتالي إلى ضرب الاستثمار القانوني والأعمال النظيفة فيها.

وقد أكدت لنا التجارب التي أجريت عبر عدة دول وجود التأثير السلبي للفساد على النمو والإنتاجية. إلا أن معرفة ذلك لا تخدم كثيراً في وضع استراتيجيات محاربة للفساد، كما بينت الأبحاث أن الفساد ضار جداً ولكن ذلك لا يساعد في تحديد الوسائل الحقيقية التي يؤثر فيها الفساد على الأداء الاقتصادي.

وللحقيقة أيضاً، فليس من الواضح ماذا يعني أن تسجل دولة ما في المرتبات العالية على فهرس الفساد. هل يعني هذا أن الرشاوى تشكل جزءاً كبيراً من العقود والخدمات الحكومية؟ أم يعني أن نسبة الصفقات التي تتأثر بتلك الرشاوى عالية جداً؟ أم أن الرشاوى تؤثر تأثيراً خاصاً في الانحرافات التي تظهر في الحياة السياسية والاقتصادية؟ لا تعطي هذه الإحصائيات أية معلومات قد تساعد في فهم المعاني التي

---

(٣) يبين شانغ – جن وي (١٩٩٧) أن الفساد يعمل عمل الضريبة على استثمارات الأجنبية المباشرة، فارتفاع مستوى الفساد في سنغافورة التي تعتبر نظيفة نسبياً إلى مستوى الفساد في مكسيكو يعادل ارتفاعاً قد يصل إلى أكثر من ٢٠ نقطة في معدل الضريبة. وتنطبق هذه النتائج الإحصائية على دول شرق آسيا وعلى دول أخرى داخلة ضمن عيناته.

تتضمنها وفي الحقيقة لا تبدو مثل هذه المعلومات ظاهرة للعيان أو موجودة. وللمزيد من تعقيد الأمور نقول أن العلاقة بين الفساد وبين الأداء الاقتصادي الضعيف قد لا تكون مجردة. فالمستويات العالية من الفساد قد تكون أكثر تدميراً في ظروف معينة منها في ظروف أخرى (ويديمان ١٩٩٧). إلا أن مستويات الفساد لا تعتبر المتغير الحاسم، فالمرء لا يريد أن يعرف فقط ما المبلغ الذي تم دفعه ولكن أين استخدمت هذه الدفعة وهذا الأمر يتطلب تحليلات مفصلة من بلد إلى بلد ومن قطاع إلى قطاع.

ويعتبر هذا الكتاب محاولة لوضع أجندة لمثل هذه الجهود واستخلاص الدروس من العمل القائم حالياً. ولا يستطيع المرء أن ينتقل من نقطة إظهار أضرار الفساد فقط إلى مرحلة فهم الطريقة التي يعمل فيها الفساد بمختلف نصوصه إلا إذا أمعن النظر داخل البنية الدقيقة للأنظمة السياسية والاقتصادية(٤) وإذا ما أتيح لنا الحصول على تلك المعلومات فإن برامج الإصلاح تصبح قادرة على مهاجمة الفساد في أكثر مجالاته استعمالاً.

وأود أن أشير إلى العمل القائم حالياً في الدول الصناعية لأوضح مناقشاتي المتعلقة بأسباب وعواقب الفساد ولأقدم التوصيات للإصلاح.

ولكن رغم ذلك فإن الحالات التي تم تجميعها حتى الآن ليست كافية ونحن بحاجة إلى المزيد من المعرفة المنهجية لطريقة تأثير الفساد والمصلحة الشخصية على سير البرامج الحكومية وأسواق القطاع الخاص.

---

(٤) مثال على نوعية التفهم التفصيلي المطلوب لوضع اقتراحات ملموسة لبعض الحالات الخاصة: لنأخذ تقرير جوديت تندلر الذي قدمته عام ١٩٧٩ إلى البنك الدولي حول ابتزاز الأموال بطريقة غير مشروعة في الأعمال الريفية ببنغلادش. ويقدم التقرير تحليلاً مثيراً للإعجاب حول تأثير الابتزاز على نواحٍ مختلفة من مشروع التنمية كما يقدم حواراً حول الظروف التي يُستخدم فيها السكان المحليون كمراقبين لنزاهة الآخرين.

سوف أقوم بتحليل مشكلة الفساد ضمن أربعة أبعاد. البعد الأول يتناول خلفية تنظيم الدولة أو المجتمع كما هو قائم ويتساءل عن كيفية بروز دوافع الفساد ضمن البرامج الحكومية. وسوف أبيِّن أن الفساد يمكن أن يؤدي إلى خلق حالات من عدم الكفاءة وعدم المساواة، وأنه يبقى في أحسن حالاته أدنى قيمة من خطط الدفع المبرمجة قانونياً. كما أن الإصلاحات يمكنها أن تقلص من دوافع الرشوة وتزيد من مخاطر الولوج في الفساد والهدف هنا لا يتعلق بإزالة الفساد بقدر ما يتعلق بتحسين درجة فعالية وشرعية الدولة بشكل عام.

فلن يكون بالمقدور أبداً إزالة الفساد بشكل كامل ولكن يمكننا أخذ خطوات لوضع حدود لتأثيره وتخفيف الأضرار التي يسببها.

البعد الثاني يدرك بأن الفساد له معانٍ مختلفة بين مختلف المجتمعات فالرشوة في مجتمع ما قد تعني هدية في مجتمع آخر. والقائد السياسي أو المسؤول الحكومي الذي يساعد أصدقاءه وأفراد عائلته ومناصريه قد يبدو جديراً بالثناء في بعض المجتمعات وفاسداً في مجتمعات أخرى. إن هدفي هنا أن أضع معياراً عالمياً يمكن من خلاله وضع حد قانوني بين الهدايا الجديرة بالثناء وبين الرشاوى اللاقانونية واللاأخلاقية وسوف يكون كافياً أن نعزل العوامل التي تدخل في هذا الاختيار. فالثقافات والتواريخ تقدم تفسيرات ولا تقدم أعذاراً، أما أنا كمحللة اقتصادية فلا يمكنني أن أقدم تحليلاً عميقاً عن دور الثقافة والتاريخ ولكن يمكنني أن أبين متى تصبح شرعية الماضي غير مطابقة للظروف الحديثة التي نعيشها.

ويتناول البعد الثالث كيف يمكن للبنية الأساسية للقطاعين العام والخاص أن تكون منتجة أو مانعة للفساد. وأبيِّن هنا العلاقة بين دوافع الفساد والإصلاحات الديمقراطية، كما أناقش القدرة النسبية على المساومة في منظمات القطاع الخاص

والعام والأفراد المسؤولين. فالإصلاح الذي يتم على هذا المستوى يتطلب إجراء تغييرات في البنى الدستورية وفي العلاقة التحتية الموجودة بين السوق والدولة.

أما القسم الأخير من الكتاب فيتناول قضية صعبة هي تحقيق الإصلاح: حيث أناقش أولاً دور المجتمع الدولي بمنظماته المانحة والمقرضة على السواء ودور الهيئات الاقتصادية والسياسية المتعددة الجنسيات. فبالنسبة لبعض الدول وخاصة تلك التي تقع في الدرك الأسفل من درجات التنمية، يعتبر دور المؤسسات المتعددة الجنسيات دوراً دقيقاً حاسماً فإذا استمرت هذه المنظمات بالتعاون للإبقاء على الأنظمة الفاسدة فإنها ستحطم أهداف التنمية، وأنا أحاول تقييم الجهود المبذولة حديثاً من أجل حث الشركات على المساعدة في وضع حد للفساد في البلدان النامية وفي البلدان التي تعيش مرحلة الانتقال من الاشتراكية.

وثانياً: تأخذنا الاقتراحات من أجل الإصلاح إلى مشكلة الإرادة السياسية المحلية. فالأفكار الجيدة لا تعتبر صالحة للتطبيق إلا إذا وجدت الإرادة لتطبيقها. ويختتم الكتاب مسيرته بتقديم الدروس والعبر المستقاة من تطبيق السياسات الناجحة والمستدامة السابقة، وعلى الرغم من أنه لا توجد دولتان تشتركان في نفس الخلفيات والظروف إلا أن الإصلاحيين في العهد الحديث قد يستفيدون كثيراً من مراجعة السجلات التاريخية.

لا يقدم الكتاب برنامجاً للإصلاح ولا يختتم مسيرته بتجميع للممارسات المفضلة في هذا المجال ولكنه بدلاً من ذلك يقدم اقتراحات لسلسلة من البدائل التي يتوجب على الإصلاحيين أن يكيفوها وفق ظروف البلدان المختلفة. وهذا هو درس أساسي أولي، ومع ذلك فإن الإصلاح لا يجب أن يكون محدداً بإيجاد أنظمة نزيهة بل بإجراء تغييرات جذرية في طريقة عمل الحكومات. وهذا ما يجب أن يوضع في قلب أجندة برامج الإصلاح. ويجب أن يكون الهدف الأساسي هو تقليص الدوافع الكامنة

وراء دفع الرشاوى وتلقيها وليس تشديد الرقابة والسيطرة، على طريقة الأثر الرجعي. إن هذه الأمور مطلوبة بالتأكيد ولكنها لن تكون ذات تأثير طويل الأمد إذا ما استمرت الظروف المشجعة لدفع وتلقي الرشاوى وإذا لم يتم وضع حد لها. فاستمرار مثل هذه الدوافع يعني ببساطة أن إزالة مجموعة من التفاحات الفاسدة من الصندوق سوف يؤدي إلى ظهور مجموعة أخرى من المسؤولين الحكوميين الفاسدين ومن دافعي الرشاوى الجدد في القطاع الخاص.



الجزء الأول

الفساد كمشكلة اقتصادية

٢

التأثيرات الاقتصادية للفساد

جميع الدول سواء القمعية منها أو المتسامحة تسيطر على توزيع ثرواتها القيمة وفرض رسومها الباهظة. ويتم توزيع هذه الثروات والرسوم بالعادة عن طريق مسؤولين رسميين يمتلكون سلطات تشمل التقرير والتقييم وفقاً لما يروه مناسباً. والمؤسسات الخاصة والأفراد الذين يرغبون بتلقي معاملة طيبة من هؤلاء يكونون في العادة مستعدين للدفع مقابل ذلك، وتعتبر هذه الدفعات فاسدة إذا تم تقديمها لمسؤولين حكوميين بشكل غير قانوني من أجل الحصول على منفعة أو تفادي دفع نفقات. ويعتبر الفساد بمثابة أحد الأعراض التي ترمز إلى وقوع خطأ في إدارة الدولة. وهذا يعني أن المؤسسات التي كانت قد صممت لإدارة العلاقات المتداخلة بين المواطن والدولة أصبحت تستخدم بدلاً من ذلك وسيلة للإثراء الشخصي وتقديم المنافع إلى الفاسدين. كما أن وسيلة التسعير التي تعتبر مصدراً لفعالية الحكومات ورافداً من روافد النمو تصبح في ظل الرشاوى أداة مدمرة لشرعية الحكومات وفعاليتها.

يقوم هذا الفصل بعزل الأوضاع الأكثر أهمية والتي يمكن فيها للفساد المستشري أن يحدد من الذي يحصل على المنافع ويتحمل نفقات العمل الحكومي.

- قد تتحمل الحكومات مسؤولية تخصيص مكاسب نادرة للأشخاص والمؤسسات التي تستخدم مقاييس قانونية بدلاً من دفع الرشاوى في تعاملها مع المسؤولين الحكوميين وهنا تقوم الرشاوى بتهيئة السوق لتلك المنافع.
- إذا تمعنا في رواتب المسؤولين الحكوميين وفي درجة الرقابة القائمة عليهم نجد أنه لا تتوفر لديهم حوافز كثيرة لأداء عملهم بشكل جيد، مما يؤدي إلى حصول تأخيرات وعراقيل في العمل وهنا تعمل الرشاوى كحوافز بديلة.
- الأشخاص المتورطون في ملاحقات قانونية يعمدون إلى تقليص الرسوم المفروضة عليهم من الحكومة على شكل ضرائب ورسوم جمارك وقوانين. وهنا تأتي الرشاوى لتقليل هذه النفقات.
- يعمد المتورطون في أعمال غير قانونية مراراً إلى الحصول على منافع فاسدة من الدولة. وفي أكثر الحالات مغالاةً، تسيطر المصالح غير القانونية والجريمة المنظمة على الشرطة وعلى مرافق أخرى من الحكومة من خلال الإفساد والتخويف والترهيب، وهنا تأتي الرشاوى لتسمح بالنشاط الجرمي.

هذه الفئات لا تعتبر مقتصرة على تبادل معين فالرشوة التي تعمل كحافز للدفع مثلاً يمكنها أن تقوم أيضاً بتخصيص منفعة نادرة أو تقديم إعفاء من الضريبة، ومع ذلك فإن كل فئة منها تطرح قضايا مميزة تستحق كل منها المتابعة بشكل منفصل.

المدفوعات التي توازن بين العرض والطلب:

تقوم الحكومات في كثير من الأحيان بعرض بضائع وخدمات مجانية أو بيعها بأسعار أقل من أسعار السوق. وتنشأ هنا ثنائية في الأسعار: سعر حكومي متدني والسعر الأعلى للسوق. وهنا تقوم الشركات بتمرير دفعات للمسؤولين من أجل تسهيل وصولهم إلى تلك البضائع المتدنية السعر. ففي الصين على سبيل المثال بيعت بعض بضائع المنتجين بأسعار مدعومة من الدولة وأسعار للسوق الحرة. وعلى الرغم من تقليص الفروقات بين السعرين في السنين الحالية فقد ظلت واسعة جداً لفترة طويلة. وجاء في تقارير الباحثين الصينيين أنه في عام ١٩٨٩ كان سعر الفحم في السوق يزيد ٦٧٤٪ عن السعر المدعوم كما أن أسعار السوق لسبعة من المنتجات كانت أعلى من السعر المحدد من الدولة بنسبة ٢٥٠-٤٧٨٪. ولم يكن هناك ما يدعو للعجب إذن أن تزدهر الرشاوى للمسؤولين من أجل الحصول على البضائع[١] بالأسعار المدعومة.

أما في نيجيريا، وحين قامت الدولة بمنح جارتها بنين أسعار مصطنعة ومتدنية للنفط مقارنة بسعر السوق، ازدهر التهريب نتيجة للفساد الذي خلقه هذا الوضع. فقد كان الفرق في السعر يغطي منافع المهربين والمسؤولين الذين كانوا يقبضون الرشاوى لغض النظر عن هذه التجارة غير القانونية[٢].

---

(١) المعلومات مستقاة من مجموعة إصلاح الأسعار التابعة لمعهد المال والتجارة في الأكاديمية الصينية للعلوم الاجتماعية. طبعت في زونفو ووجيا بكين في أكتوبر ١٩٩٠. مثال على ذلك أنظر النموذج الصيني للفساد "نيويورك تايمز عدد ٦ آذار ١٩٩٨"، وحول الفساد في الصين أنظر (جونغ ١٩٩٣) (هاو وجونستون ١٩٩٥) جونستون وهاو ١٩٩٥.

(٢) "جمل عبر ثقب الإبرة" نيوزووتش عدد ٣ شباط ١٩٩١، طبعت منه مقتطفات في البنك الدولي (١٩٩٣ ب ملحق ٢٦).

وحين تكون القروض ونسب الفوائد مدارة من قبل الدولة، يصبح دفع الرشاوى وسيلة للوصول إليها. فقد أشارت المقابلات التي أجريت مع رجال أعمال في أوروبا الشرقية وروسيا (دي ميلو، عوفر، ساندلر ١٩٩٥، وبستر ١٩٩٣، وبستر وشاراب ١٩٩٣) أنه قد تم دفع رشاوى كثيرة للحصول على قروض. وفي مسح مماثل أجري في لبنان، تبين انه لم يكن من السهل الحصول على قروض عندما لا يتم دفع رشاوى (يارباك ووبستر ١٩٩٥). وتتسبب المصالح الشخصية والفساد في جر البنوك إلى منح قروض فيها الكثير من المجازفة، وتعطى هذه القروض أحياناً إلى مقترضين ليس لديهم أية نية بإعادة دفعها. ففي كينيا على سبيل المثال قدَّر أحد المراقبين أن ثلث موجودات البنوك عام ١٩٩٢ أصبحت في حكم المعدومة نتيجة للتدخلات السياسية في النظام المالي (بيجستن وموينى ١٩٩٦ : ١٩١). كذلك ظهرت حالة مماثلة في البنك الوطني الفيجي حيث ينتشر نفوذ السياسيين بشكل ظاهر (فندلي ١٩٩٧ : ٥٤). أما في كوريا فقد استمر تقديم القروض البنكية للشركات ذات الارتباطات القوية حتى بعد أن ظهرت لديها صعوبات مالية خطيرة. فقد دفعت هذه الشركات رشاوى ملموسة للسياسيين ذوي النفوذ، وقام هؤلاء بدورهم بالضغط على البنوك للاستمرار في منح القروض لهذه الشركات، كما تم رشوة موظفي البنك أنفسهم[٣]. وفي الباكستان أورد باحثون مطلعون أن الحكومة تتكلف ما نسبته ١٠-١٥٪ من مجموع الإنتاج المحلي من أجل التعامل مع الأزمة البنكية التي نتجت عن القروض غير المحصلة والتي قدمت لأصدقاء النظام (بيركي ١٩٩٧ : ٩). ولا تعكس أسعار تبادل العملات في الغالب أية أسس اقتصادية تحتية، وبذلك توجد حوافز لدفع الرشاوى من أجل الحصول على العملات الأجنبية النادرة بأسعار زهيدة.

---

(٣) صدمة أخرى للنظام في كوريا الجنوبية: الإيكونومست ٢٤ أيار ١٩٩٧، سجن مؤسس مجموعة هانتو خمسة عشر سنة الفايننشل تايمز ٣ حزيران ١٩٩٧.

فعلى سبيل المثال انتهى تبادل نظام العملات المضاعف في باراغواي إلى ظهور الفساد قبل القيام بإصلاحه (البنك الدولي ١٩٩٤ب). أما في جنوب أفريقيا فقد شكل نظام العملة الثنائي مصدراً للرشاوى إلى أن ألغي نقد الراند (وحدة العملة في جنوب أفريقيا) في آذار ١٩٩٥، مما ساعد في إحداث تغيير في السياسة والتخلص من إحدى نواتج الفساد[٤].

كما أن رخص الاستيراد والتصدير تعتبر مصدراً متكرراً للمدفوعات والامتيازات التي ترتبط قيمة رشواتها بقيمة ومردود كل رخصة. ففي أعوام الخمسينات ازدهرت هاتان الطريقتان في الفيليبين وخاصة مع وجود العلاقات السياسية التي كان يمكنها الحصول بسهولة على الرخص، طالما بقيت قادرة على دفع ١٠٪ من العمولة (هتشكروفت ١٩٩٨ : ٧٣). أما في نيجيريا فقد قاوم النظام الحاكم في أوائل الثمانينات كل أساس لإصلاح التجارة الحرة التي حظيت بدعم صندوق النقد الدولي IMF ظاهرياً، لأن نظام منح رخص الاستيراد الموجود كان مصدراً رئيسياً للرشاوى والامتيازات (هيربست وأولوكوشي ١٩٩٤ : ٤٦٥).

ولكن في أواخر عام ١٩٨٠ أصبح نظام رخص الاستيراد مفضوحاً لدرجة دفعت النظام إلى إلغائه.

ويبدو أن السبب في ذلك كان أن نقابة الصناعيين في نيجيريا والتي ظل أعضاؤها يدفعون الرشاوى بدون أية احتجاجات في الأعوام الأولى، رأت أنها ستكون أفضل حالاً بدون مثل هذا النظام. ومع ذلك وفي نفس الوقت الذي ألغي فيه

---

(٤) نشرة الشفافية العالمية حزيران ١٩٩٥، اقتصاد جنوبي أفريقيا في خط النار العالمي: فايننشال تايمز ١٣ آذار ١٩٩٥، ظهور قوي للراند الموحد: فايننشال تايمز ١٤ آذار ١٩٩٥، بالنسبة لمقال ١٣ آذار، فإن جنوب أفريقيا ما تزال تواجه صعوبة في فرض إجراءات السيطرة على التمويل الخارجي مما يشجع ظهور محاولات غير قانونية لتطويق هذه الإجراءات.

نظام رخص الاستيراد قامت الدولة بإدخال أنظمة تسمح بظهور فرص جديدة للباحثين عن الأجر. (فاروقي ١٩٩٤ : ٢٤٦ ، هيربست وأولوكوشي ١٩٩٤ : ٤٨١ -٤٨٢).

كانت الحوافز للقيام بمثل هذه الدفعات واضحة في هذه الحالات ولكن ماذا عن فعاليتها ومدى اتساع عواقبها؟ هل تؤدي ببساطة إلى المساواة بين العرض والطلب تماماً مثل دور التسعير في السوق القانوني؟

سوف أقوم بعرض ثلاث حالات. الحالة الأولى تظهر وجود منفعة ضيقة ومحددة العرض حيث لا يستطيع المسؤولون عن منحها أن يتحكموا في زيادة أو تخفيف الطلب العام.

الحالة الثانية تظهر وجود منفعة ضيقة مع قدرة المسؤولين عن منحها على التحكم في نوعية وكمية العرض.

الحالة الثالثة تظهر وجود خدمات متوفرة لجميع المؤهلين إلا أن المسؤولين عن منحها يملكون القدرة على تحديد الأشخاص الذين يتأهلون.

العرض المحدد:

في الحالة الأولى حيث يتوجب على المسؤول تخصيص عدد محدد من الرخص والمنافع في حين يزيد عدد الأشخاص المؤهلين للحصول على المنفعة عن الطلب. إذا عمل السوق الفاسد بفعالية فإن الخدمة ستعطى للمتقدمين المستعدين للدفع أكثر وإذا لم يوجد تفريق بالتسعير فإن الرشوة التي تضمن السوق ستكون مساوية للسعر في أي سوق فعّال. وستكون الدولة قد باعت الخدمة بشكل قانوني وبنفس النتيجة ما عدا مسألة توزيع الدخل. فالرشاوى ترفع من دخل الموظفين الحكوميين بينما تذهب الدفعات القانونية إلى الخزينة الحكومية. ولكن حتى هذا الفرق قد يكون خادعاً. فإذا

كان سوق العمل تنافسياً يصبح بإمكان الحكومة أن تخفض رواتب موظفيها دون رواتب القطاع الخاص بسبب الدفعات من الرشاوى التي قد تتوفر لهم (بيسلي وماكلارن ١٩٩٣، فلاترز وماكلاود ١٩٩٥).

باختصار إذا توفرت الأجواء التنافسية في كلا السوقين، سوق الفساد وسوق العمل، فإن الدفعات الغير قانونية تصبح مشابهة لسعر السوق والرابحون هنا هم الأشخاص الراغبون في دفع الرشاوى بينما يكون الخاسرون هم هؤلاء الذين يدفعون بطرق أخرى مثل الوقوف لوقت أطول في الطابور أو المداومة على تقديم العرائض للمسؤولين. على كل حال، انظر إلى الطرق التي يمكن أن تظهر فيها نتائج غير فعالة وغير عادلة، حتى في تكل الحالة البسيطة. بداية لنفرض أن التخصيصات التي قدمت للأشخاص الأكثر رغبة في الدفع هي تخصيصات مقبولة، هنا على المرء أن يسال إذا كانت أسواق الفساد يمكن أن تختلف كثيراً عن الأسواق التنافسية المكشوفة.

بشكل عام لن يكون عمل هذه الأسواق بنفس فعالية الأسواق القانونية (باردهان ١٩٩٧، كارتير-بريسون ١٩٩٥، غامبيتا ١٩٩٣، روز أكرمان١٩٧٨) لأن عدم قانونية الرشاوى يدفع المشاركين إلى إنفاق الموارد من أجل الإبقاء على سرية الصفقة وهذا بدوره يعني أن أية معلومات حول تسعيرة الرشوة لن تكون متوفرة بشكل واسع، أو يصعب معرفتها نسبياً بسبب صعوبة تبادل المعلومات في مثل هذه السوق. كما أن بعض المشاركين قد يرفضون الدخول إلى مثل هذه السوق بسبب وجود محاذير أخلاقية أو مخاوف من العقاب. كذلك فقد يقوم المسؤولون الحكوميون بتحديد تعاملهم مع المقربين والأصدقاء الموثوقين، من أجل تفادي افتضاح الأمر (ويللا بورتا وفانوشي ١٩٩٧أ).

لكل هذه الأسباب، لا يبقى النظام الفاسد أقل قدرة على المنافسة فحسب بل أقل وضوحاً من السوق القانوني.

إضافة إلى ذلك فإن الدفعات والرشاوى تبخّس من أهداف البرنامج. ففي بريطانيا العظمى وفي القرن الثامن عشر كانت تتم مكافأة العديد من المسؤولين قانونياً بإعطائهم جزءاً من الرسوم التي قاموا بتحصيلها. وقد قام الإصلاحيون أثر ذلك بالمطالبة بتثبيت الرواتب مدعين أن المسؤولين أصبحوا لا يتوخون الإنصاف في تركيزهم على أفضل السبل لجلب الأرباح من عملهم (شستر ١٩٨١ : ١٣٩). وبشكل أكثر تحديداً فإن الخدمات التي صممت ليستفيد منها المحتاجون أو المؤهلون قد تذهب بدلاً من ذلك إلى الأكثر رغبة في دفع الرشاوى. لذلك فقد يزدهر إصدار رخص الاستيراد والتصدير وإنشاء المطاعم ولكن التخصيصات الموضوعة للقروض المدعومة والإسكان ودخول الجامعات من خلال السعر يمكنها أن تبخّس من حصص توزيع البرنامج حتى ولو كان هؤلاء الذين أدخلوا مؤهلين قانونياً.

خذ مثلاً تخصيصات الإسكان المدعوم. فقد حل الفساد في برامج الإسكان الحكومي في الولايات المتحدة حيث زاد عدد العائلات المؤهلة عن عدد الأماكن في الوحدات المدعومة. وقام المسؤولون في إحدى بلدات ولاية كونيكتيكت بتشغيل لائحتين الأولى للشرفاء والأخرى وهي الأسرع تنفيذاً للذين يدفعون أكثر (سجلت في روز أكرمان ١٩٧٨ : ٩٦) أما في واشنطن العاصمة فقد تم توجيه التهمة إلى اثنين من المسؤولين لتلقيهم رشاوى من أجل المصادقة على أشخاص غير مؤهلين للإسكان المدعوم، وإعطاء الأولوية على لائحة الانتظار لبعض المتقدمين بطريقة أكثر مما يستحقونها. [ف. كاتلينغ، الولايات المتحدة ٩٦ف٣د ١٥١١ (١٩٩٦)] كذلك ظهرت وقائع فساد مشابهة في هونغ كونغ وسنغافورة حول تخصيص المساكن الحكومية حيث زاد الطلب على العرض (لي ١٩٨٦ : ٩٨)، وكانت الدفعات في هونغ كونغ تشكل جزءاً من قيمة المنفعة المعطاة.

هناك حالة أخرى تتمثل في تخصيص مياه الري أو الأراضي حيث تعتبر التخصيصات لكبار الراشين غير ملائمة لأهداف برامج التوزيع. ففي مشاريع الري تتسبب الرشاوى التي يقدمها المزارعون للمسؤولين الحكوميين في أعلى مجرى النهر في قطع المياه أو شحها على المزارعين في الأسفل. وفي بعض أنظمة الري في الهند وباكستان، لا تكاد تصل المياه إلى المزارعين في أسفل المجرى حتى لزراعة الكفاية. وقد تجف قنواتهم قبل وصول المياه إلى نهايتها. (موراي –رست وفاندر فيلد ١٩٩٤ ، فاندر فيلد وسفيندسن ١٩٩٤ ، وايد ١٩٨٢ ، ١٩٨٤).

وعندما يخطط الإصلاح الزراعي لمنفعة فقراء المزارعين تؤدي الرشاوى إلى إعطاء الوحدات الأفضل للأفضل حالة ولأصدقاء المسؤولين الذين يشرفون على البرامج ولمعارفهم. (بنكر وكوهين ١٩٨٣ : ١٠٩).

العرض المتغير:

لننظر الآن في الحالتين الثانية والثالثة حيث يمكن للمسؤولين أن يؤثروا في نوعية وكمية الخدمات المقدمة وفي هوية المنتفعين من تلك الخدمات. ومن المؤكد في مثل تلك الحالات أن يؤدي الفساد إلى هبوط الفعالية ويصبح بإمكان فرد واحد أن يتحكم في إصدار الرخص والإعانات المالية وأن يتغاضى عن الانتهاكات ويمنح العقود لمن يريد (فندلي ١٩٩١ ، كليتفارد ١٩٨٨ ، روز أكرمان ١٩٧٨ ، شلايفر وفنشي ١٩٩٣).

وفي الحالة الثانية حيث الكميات المنتجة شحيحة لكن متغيرة، يصبح المسؤول في وضع يشبه وضع المحتكر الخاص الذي يمكن أن يقوم بتوزيع كميات أقل من الحصص المقررة من أجل زيادة كميات الدفع القابلة للتقسيم. وعلى النقيض من ذلك، إذا قدمت الحكومة كميات عرض أقل من مستوى الاحتكار فإن المسؤول الفاسد سوف يقوم بتزويد كميات أكبر من الخدمة في سبيل تحقيق أقصى قدر من

الأرباح وليس تقديم أقصى مستوى من الخدمة، وتعتمد تصرفات المسؤول، ليس على المقادير الاقتصادية للأجور فحسب بل على الحصة التي يمكنه انتزاعها من الصفقة المتداولة مع المنتفعين الفاسدين. وحين يزداد عدد المسؤولين الذين يملكون سلطة توزيع منافع شحيحة فإن المشكلة قد تتضاعف حيث أن كل منهم سيحاول انتزاع حصة من الدفعات.

خذ على سبيل المثال سوق العقارات التجارية في روسيا، حيث تملك الحكومة المحلية حقوق الملكية في المحلات ولكن الرئيس الإداري يملك شخصياً قدرة كبيرة على اتخاذ القرارات في شان كمية العقارات التي يستطيع منحها للقطاع الخاص. ولا تتبع تخصيصات العقارات أية اعتبارات تجارية فالسكان الموجودون هم الأكثر تأهيلاً، ومعدلات الإيجار أقل بكثير من أسعار السوق وهذه الأجور المنخفضة تساهم في خلق أجواء هائلة للدفعات والرشاوى بحيث تصبح لدى المسؤولين المحليين مطلباً شرعياً (هاردنغ ١٩٩٥ : ١٠).

وقد ترك غموض وعدم تماسك المتطلبات الفيدرالية مجالاً واسعاً للفساد والمناورة المصلحية لدى المؤسسات المحلية. وفتح غياب القوانين كل الأبواب أمام المطالبة بالرشوة لدى المسؤولين. ومما زاد في تفاقم هذه الظاهرة في المدن الروسية، وجود سلطات متداخلة، كل منها يتخاطف الدفعات من موقعه الاستراتيجي، وأدى هذا الأمر بالنتيجة إلى ظهور نظام فاسد، غير فعال وغير منصف.

في الحالة الثالثة نأخذ موضوع خدمة عامة مثل إصدار جوازات السفر، أو رخص قيادة السيارات، أو حقوق التقاعد للمسنين، والتي تعتبر خدمات متوفرة لكل من يتأهل لها. ولكن عدداً من الأشخاص والشركات غير المؤهلين يقومون بدفع الرشاوى للحصول على مثل هذه الخدمات. لنأخذ تايلند على سبيل المثال، حيث يدفع الأفراد الأموال للدخول في امتحان القبول في أكاديمية الشرطة،

وللحصول على رخصة قيادة بدون أن يقدموا أيّاً من هذين الامتحانين (الفيلر ١٩٨٦ : ٣٧ ، ٥٦). وفي كوريا وجهت التهم إلى مسؤولين بتلقي الرشاوى من أجل تزوير نتائج امتحانات بعض طلاب التمريض، ومن أجل إصدار رخص لمجبّري عظام غير مؤهلين، وإجراء كشفيات على مؤسسات الإنتاج الغذائي والشركات الملوثة للبيئة (إيبيد ٣٨ ، ٤٧). أما في الولايات المتحدة فقد تمت رشوة المسؤولين عن خدمات الهجرة والتطبيع، لأجل إصدار أوراق عمل غير صحيحة [٥]. وفي البرازيل ظهر احتيال واسع في التعامل مع دعاوى التعويضات العمالية، شملت حالات فساد بين مسؤولي الضمان الاجتماعي، والسياسيين، والمدعين العامين، والقضاة (فلايشر ١٩٨٧ : ٣٠٩-٣١٠). وقد سمى أندريه شلايفر وروبرت فشني (١٩٩٣ : ٦٠١) هذه الحالة "فساد مع لصوصية" لأن مثالها البدئي كان مؤسسة رشت من أجل إعفائها من دفع رسوم جمركية. ولكن الأمثلة اشتملت أيضاً على حالات تم فيها تخفيض المؤهلات وانتهاك القوانين. وكان من الواضح أن غير المؤهلين هم دائماً الأشخاص الأكثر رغبة في تقديم الرشاوى فبموجب القانون لا يستحقون الحصول على مثل هذه الخدمة.

وحتى هؤلاء الذين يعتبرون مؤهلين قد يقومون بتقديم رشاوى في حالات وجود قدرة لدى المسؤولين الحكوميين لاحتكار السلطات من حيث تأخير الموافقة أو الامتناع عن تقديمها قبل تلقي الدفعات (بول ١٩٩٥).

ويشجع إعطاء صفة الندرة والصعوبة في تقديم الخدمة على إفساح المجال لظهور الرشاوى، وخاصة إذا لم يتوفر مصدر بديل لدى طالبيها أو وسيلة أخرى يلجأون إليها. وهناك استراتيجيات أخرى تُتّبع، وهي الإبقاء على حالة الغموض وعدم الوضوح في معايير التأهيل حيث يعمد المسؤولون ساعتئذ إلى الامتناع عن

---

(٥) عيون دائرة الهجرة ما تزال مسلطة على مكتبة نيويورك (نيويورك تايمز عدد ١٨ آب ١٩٩٦).

تقديم الخدمات لمن لا يدفع، مع علمهم بوجود صعوبة كبيرة لأي كان إذا جاء يثبت أنه لم تتم معاملته بإنصاف.

وكلما ازدادت حرية التصرف للمسؤولين وقلّت الخيارات المقدمة أمام الشركات الخاصة والأفراد كلما ارتفعت تكاليف النظام الذي يتغاضى عن الفساد حتى في حالة كون الحاصلين على الخدمة مؤهلين جميعاً لها. فالتكاليف تنهك الوقت وتخلق معاناة وصعوبات للمنتفعين نتيجة لمحاولة المسؤولين انتزاع الرشاوى والدفعات.

الرشاوى كحافز للبيروقراطيين لتلقي الدفعات:

بما أن الوقت يعتبر مساوياً للمال، فإن المؤسسات والأفراد يعمدون إلى الدفع من أجل تفادي التأخير، وفي العديد من البلدان لا يمكن الحصول على خط هاتف أو جواز سفر أو رخصة سواقة بدون دفع سريع. وفي كثير من الأحيان لا تتوفر مثل هذه الخدمات إلا للفاسدين ولا يستطيع المواطن الشريف الصبور أن يحصل عليها.

وقد نشرت إحدى الجرائد الهندية لائحة بالدفعات (الرشاوى) المعتمدة لعدد من الخدمات العامة الروتينية. وفي سانت بيترسبورغ عام ١٩٩٢ كان رسم الرشوة لتركيب خط هاتف يساوي ٢٠٠ دولار. (وبستر وشاراب ١٩٩٣) كما قامت دراسة أجريت حول الاقتصاد غير الرسمي في أوكرانيا بتقديم لائحة بدفعات الرشاوى المعتمدة لعدد من الخدمات المطلوبة من قبل الشركات الخاصة، وأشارت إلى أن معظم الشركات قامت بدفع رشاوى فيما يتعلق بالاستيراد والتصدير، وإلى أن خطوط الهاتف بمعظمها سارت بموجب دفعات غير رسمية. كذلك تم دفع رشاوى لمفتشي الضرائب، والحريق، والصحة، على شكل رسوم غير رسمية للحصول على الموافقة. وقد أدت النفقات المكلفة التي تدفع لرشوة المسؤولين الحكوميين، بكثير من الشركات، إلى التعامل مع هذا القطاع غير القانوني في مجال تقليل أرقام

المبيعات والنفقات والمدفوعات، مما تسبب في خسائر كبيرة للدولة، كما أن مستوى المدفوعات أدى إلى إحباط الاستثمار وعدم تشجيع الشركات الجديدة للدخول إلى السوق (كاوفمان ١٩٩٧).

ويظهر المزيد من حوافز الفساد المشابهة حين تُقصِّر الحكومة في دفع التزاماتها في الوقت المحدد. ففي الأرجنتين على سبيل المثال أدَّت الطريقة التي كانت شركات التأمين تقوم فيها برشوة المسؤولين من أجل دفع المستحقات المتأخرة من قبل مؤسسة التأمين الحكومية، إلى ظهور نظام منحرف قائم كلياً على الاحتيال ضد الدولة، يتألف أعضاؤه من مجموعة من المسؤولين الحكوميين الفاسدين والوسطاء (مورينو أوكامبو ١٩٩٥).

وفي الدول الأكثر فساداً يصرف إداريو الشركات الكثير من وقت عملهم في التعامل مع المسؤولين الحكوميين وقد ورد هذا في المسوحات التي أجريت في عدد من البلدان حول رجال الأعمال وأظهرت أن أوكرانيا هي الأكثر تورطاً بهذا الشأن. ففي عام ١٩٩٦ صرف مالكو الشركات و الإداريون الكبار معدل ٣٠٪ من وقتهم في عقد الصفقات مع المسؤولين، في حين بلغت النسبة في دول أخرى مثل السلفادور ٧٪ وفي البرازيل وليتوانيا ١٥٪ (كاوفمان ١٩٩٧).

وقد قام بعض الباحثين بوضع نماذج اقتصادية للحالات التي تزداد فيها الرغبة بدفع وتلقي الرشاوى. مثل الدفعات التي تقدم لمنظمي الطوابير والتي أثبتت فعاليتها. (لوي ١٩٨٥). فمثل هذه الدفعات تعطي المسؤولين حوافز لتفضيل الأشخاص الأكثر تقديراً للوقت والذين يرغبون بإنجاز العمل بسرعة. وتعطي طوابير إجراء المكالمات الهاتفية في الهند مثالاً واضحاً على ذلك. رسمياً، يتساوى الناس بالعرف ولكن الشركات تدفع الرشاوى لأخذ أدوار أسرع وأكثر تميزاً في إجراء المكالمات (رشيد ١٩٨١). ويناقش البعض أنه في بعض الدول النامية يبقى الفساد مستشرياً بين

محصلي الضرائب طالما استمرت الحكومة على قطع حدود معينة لمجموع مبالغ الجباية (فلاترز وماكلاود١٩٩٥) فالوزير يضع رقماً معيناً وبرنامجاً زمنياً كهدف للوصول إليه من التحصيل، محدداً بذلك معدل الجباية لدى المحصل، مما يعطي حافزاً للوصول إلى رقم محدد وتتغاضى الحكومة هنا عن أية رشوة طالما استطاع المحصِّل أن يصل إلى رقم مساوي للرقم المنشود، وكلما اتسعت الفروقات بين الديون الضريبية الإسمية وبين الهدف التحصيلي كلما ارتفعت وتيرة الفساد. ويستنتج بعض كُتَّاب هذه الدراسات أن الفساد الروتيني قد يكون محتملاً ولكنني لا أوافق على هذا للأسباب التالية:

أولاً: أن تحمل الفساد في مؤسسة بأهمية مؤسسة تحصيل الضرائب أو أي مؤسسة تقدم خدمات عامة يؤدي بالتالي إلى تشجيع انتشاره باتجاه مجالات أخرى مما يتسبب في عواقب ضارة.

ثانياً: يزعم الكتاب أن حرية التصرف محدودة لدى المسؤولين، فعلى سبيل المثال يقوم مقدر الضريبة باستكشاف الديون الضريبية للمواطنين والمؤسسات، بينما هو في الحقيقة يمكن أن يختلق ديوناً ضريبية كوسيلة لانتزاع رشوة منهم. وحين تتغير قدرات المواطنين للتعرض لمطالب الفساد، تسفر النتيجة عن ظهور نمط اعتباطي وظالم من الدفعات المفروضة. ويتغير مجموع الضرائب والرشاوى بين دافعي الضرائب بطريقة تعكس قوة ونفوذ المحصِّل وليس قوة قوانين التحصيل.

وإذا اختلف دافعو الضرائب في ميلهم ورغبتهم لدفع الرشوة، وإذا لم يتم تعميم الانتهاكات الضريبية الناتجة عن الدفعات والرشاوى، فالنتيجة ستكون نظاماً ضريبياً قائماً على امتيازات خاصة ممنوحة للبعض دون الآخر. كذلك يمكن للمسؤولين اختلاق فرص للفساد تؤدي إلى الإضرار بالحكومة. فعلى سبيل المثال تحول موظفو المقاسم في الهند من تسهيل إعطاء المكالمات إلى التغاضي عن جمع

الثمن من الزبائن (رشيد ١٩٨١ : ٤٥٦-٤٥٨). أما في إيطاليا فالتأخير الناتج عن البيروقراطية هو القاعدة وغالباً ما يطلب المسؤولون الرشوة قبل إتمام العمل ونتيجة لذلك يعاني باقي المواطنين فترات انتظار أطول (ديللابورتا وفانوشي ١٩٩٧أ: ٥٢٥ -٥٢٦).

ثالثاً: يساهم الفساد في خلق جو عمل كثير الشكوك، فالشركات تدفع الرشاوى للحصول على الثقة[٦]، ولكنها ثقة واهمة لأنهم لا يستطيعون فرض صفقات فاسدة. وعلى المدى القصير قد يظهر أن الرشاوى يمكنها أن تعزز فعالية تحصيل الضرائب أو تقديم الخدمات، ولكن الصعوبات تبدأ في الظهور على المدى الطويل. فالدفعات التي قدمت لزيادة الثقة في الشركات الفردية، تؤدي بالنتيجة إلى ظهور بون شاسع في أوضاع هذه الشركات. على سبيل المثال، وعلى الرغم من عدم تقديمها دليل مباشر على الفساد إلا أن لانت بريشت، وجيتاسيثي (١٩٩٤)، وباستخدامهما معلومات من جمايكا وكينيا وباكستان، يظهران كيف أن معدلات الرسوم المرتفعة ترتبط ليس فقط بانخفاض مستوى التحصيل، بل بفروقات أكبر في المعدلات الحقيقية المدفوعة. وتظهر المسوحات التي أجريت عن رجال الأعمال في باكستان وأوكرانيا، اتساع الفرق بين الشركات في مجال دفع الرشاوى (روز اكرمان وستون ١٩٩٨). وتعتبر الديون الضريبية الاسمية مؤشرات ضعيفة للديون الحقيقية للشركة نفسها ولمنافسيها. والمحاولات التي يقوم بها الأفراد للتخفيف من الشكوك يمكن أن تؤدي على مستوى المجتمع إلى زيادة عدم الثقة. ونتيجة لذلك سوف ينظر المستثمرون أو الداخلون إلى السوق نظرة تنم عن الشك والمغامرة وسوء الاعتماد.

---

(٦) الشكوك القانونية والتنظيمية تُذكر دائماً خلال المقابلات التي تجري مع رجال الأعمال في الدول النامية. انظر على سبيل المثال: إيكونوميتسي أسوسياتي (١٩٩٤) وبستر (١٩٩٣). وبستر وشاراب (١٩٩٣).

أيضاً يمكن أن يؤدي الفساد المتأصل في الدولة إلى تراجع الإصلاحات. فالشركات المنتفعة من الرشاوى تبذل الجهود لمقاومة زيادة الوضوح في القوانين والتشريعات ويقوم حلفاؤهم في أجهزة الدولة بمعارضة جهود الإصلاح لجعل الاقتصاد أكثر انفتاحاً وتنافسية (بيجستن وموين ١٩٩٦).

وباختصار، وعلى الرغم من أن الرشاوى قد توصف أحياناً بأنها حوافز للمسؤولين الحكوميين، إلا أن سياسة التغاضي عنها تؤدي على المدى الطويل إلى تقليص إمكانية الإصلاح. وعلى المدى الطويل قد تصبح بعض الدفعات التي يتم التعامل معها على أساس أنها مقبولة، مشروعة قانونياً، ولكن ليس بإمكانها أن تحسن من فعالية البيروقراطية.

فبعضها قد يعطي المسؤولين دافعاً لاختلاق المزيد من التأخيرات والمحظورات وتشجيع عديمي الضمير والأثرياء الفاسدين.

رشاوى لتخفيض التكاليف:

تفرض الحكومات القوانين وتجبي الضرائب. أما الأفراد والشركات فيمكن أن يدفعوا ليتخلصوا من هذه النفقات. وسوف أورد بدايةً دوافع الفساد في البرامج المنظمة ثم اتبعها بالفساد في جباية الضرائب والرسوم ومن ثم ألحقها بالتأثيرات السياسية والاقتصادية لمثل هذا النوع من الفساد.

البرامج التنظيمية:

ضمن البرامج الحكومية التنظيمية، يمكن للشركات أن تدفع للحصول على تفسيرات مجانية للقوانين، أو للتخفيف من ثقل العبء التنظيمي عليها. ويمكن للقوانين والتشريعات أن تستخدم من قبل المسؤولين الفاسدين كوسائل للإثراء، ويتم كسر القوانين في أماكن كثيرة من العالم مقابل الرشاوى والدفعات. وتتشابه

مواضع الرشاوى بشكل ملحوظ في كل أنحاء العالم رغم الفروقات الكبيرة في الثقافة والظروف الاقتصادية والنظام السياسي.

وتدخل هذه الدفعات في مجالات ترخيص الأشغال، والكشف عن مواقع البناء والإنشاءات، وفي تنظيم المشاكل البيئية، وأماكن العمل الأمنية، وحيثما يوجد حرية تصرف لدى المسؤولين يوجد دافع للرشوة. ولنأخذ على سبيل المثال ما حدث في كوريا بعد أن انهار مخزن للبيع عام ١٩٩٥، إذ تبين أن المقاولين استخدموا كمية من الإسمنت دون الكمية المفروض استخدامها، وقاموا برشوة المسؤولين في المدينة للتغاضي عن انتهاكهم لقوانين السلامة العامة[٧]. وفي تركيا ظهر الأمر نفسه بعد الزلازل المدمرة التي وقعت في أواخر حزيران ١٩٩٨ وأدت إلى تدمير عدد كبير من البنايات، منها مباني مدرسية ومستشفيات بنيت على يد الحكومة، وأدى هذا الأمر إلى ظهور شكوك لدى الناس، بأن مفتشي البنايات الحكوميين وغيرهم من المسؤولين قد قبضوا رشاوى مقابل غض الطرف عن انتهاكات البناء فيما يخص السلامة العامة[٨].

وتبدو هذه الإدعاءات مألوفة لدى المطلعين على أمور الفساد بين مفتشي مشاريع البناء في مدينة نيويورك أو مسؤولي الإسكان في روسيا (أنيكياريكو وجاكوبز ١٩٩٦ : ٢٦-٢٨، هاردنغ ١٩٩٥).

---

(٧) وتشمل الأمثلة الكورية الأخرى عمارة سكنية انهارت بشققها وقتل أثرها ٢٨ شخصاً، وجسراً سقط في سيئول أودى بحياة ٣١ شخصاً أيضاً: انظر "مجلة Owner: صن يودع في السجن إثر انهيار مخزن في جنوب كوريا؛ مسؤولون مدنيون وجدوا مذنبين بتهمة تلقي رشاوى. بالتيمور صن ٢٨ كانون أول ١٩٩٥، "ألصقوا هذه العصي" For Eastern Economic Review فار ايسترن إيكونومك ريفيو، عدد ٢٣ آذار ١٩٩٥.

(٨) جون بارهام: "تعاقب الصدمات السياسية بعد الزلزال في تركيا". فياننشال تايمز ٦ تموز ١٩٩٨.

وفي المكسيك انتشرت الرشاوى ضمن المؤسسات الإدارية التي تمنح الرخص والأذونات. (موريس ١٩٩١ : ٥١) وينطبق الأمر نفسه على كينيا حيث تتمتع المؤسسات المرتبطة بالرئيس بامتيازات تنظيمية[٩].

أما في أندونيسيا فالعلاقات هي الأهم (روبيسون ١٩٨٦). وتدفع الشركات الصغيرة التي لا تحظى بعلاقات جيدة مع النظام، رشاوى ثقيلة لتسيير أمورها. وقد ادعت إحدى الدراسات أن صغار المستثمرين يدفعون رشاوى تعادل نسبة ٥-٢٠٪ من ناتج الدخل السنوي[١٠]. وفي باكستان ينظر إلى وظيفة مسؤول تنفيذ القوانين البيئية كمصدر جيد للدفعات والرشاوى. (بيركي ١٩٩٧ : ١٦-١٧). وتعتبر القوانين المحيطة باستغلال المصادر الطبيعية على وجه الخصوص مفتوحة أمام الفساد لما ينتج عن تخطيها من أرباح عالية. فقد أشارت دراسات أجريت حول صناعة قطع الغابات إلى أن الرشاوى قد استخدمت مراراً لتعزيز أربحية مشاريع قطع الغابات (رودمان ١٩٩٦). كذلك ارتفعت حوافز الفساد حول المشاريع الحكومية المخصصة حديثاً والتي تتعامل مع المؤسسات التنظيمية الحديثة الخبرة، دون أن يظهر أثراً للأمر. فعندما تحشر أي شركة أمام عطاء تنافسي، تحاول أن ترفع أربحيتها من خلال استخدام الرشاوى لتامين جو مهني محابي لها.

الضرائب والرسوم الجمركية:

يعتبر دفع الضرائب والرسوم الجمركية دائماً عبئاً ثقيلاً على الشركات، وإضافة إلى ذلك، فإن رجال الجمارك يسيطرون على أمر تعتبره الشركات مدخلاً

---

(٩) بيجستون وموين (١٩٩٦ : ١٨٢): "الشركات الأجنبية الأخرى تقوم ببيع مقتنياتها. الفساد في كينيا يطغى على المستثمرين"، لوس أنجلوس تايمز عدد ٢٣ حزيران ١٩٨٩.

(١٠) حتيفه سفيجوريان: المشاريع الصغيرة والكسب غير المشروع (مجلة فار إيسترن إيكونوميك ريفيو عدد ١٦ أكتوبر ١٩٩٧).

إلى العالم الخارجي، لذلك تزداد احتمالات أن يتواطأ الأفراد والشركات مع جامعي الضرائب ورجال الجمارك من أجل تخفيض المبالغ المفروضة عليهم، وتسهيل الخدمات لهم. ونتيجة لذلك قد يصبح التحصيل ظالماً في التوزيع وغير مناسب على السواء. فعلى سبيل المثال، قدرت إحدى الدراسات التي أجريت في باكستان انه إذا أمكن تخفيض التسريبات النقدية التي تحصل جراء الفساد وسوء الإدارة بنسبة ٥٠٪ فإن معدل الدخل الضريبي بالنسبة للناتج المحلي العام (GDP) سيرتفع من ١٣,٦٪ إلى أكثر من ١٥٪ (بيركي ١٩٩٧: ١٦). وفي مدينة نيويورك قام عمال المدينة باستخدام مهاراتهم في الحاسوب لتخفيض وإزالة الديون الضريبية للمئات من أصحاب الأملاك. وجمع المسؤولون رشاوى تقدر بنسبة ١٠٪ من مقدار المديونية الضريبية التي أزيلت ووصلت حصتهم في بعض الأحيان إلى ٢٠ و٣٠٪. كذلك قام أحد قارئي عدادات المياه في المدينة بتلقي الرشاوى مقابل تخفيض فواتير المياه[١١].

وتظهر تجربة عدد من الدول الإفريقية مدى ضخامة المشكلة، ففي غامبيا وفي أوائل التسعينات، وصل الدخل الجمركي والضريبي المفقود نتيجة لتلك الأعمال إلى ٨-٩٪ من الناتج المحلي العام (GDP) (٦-٧ أضعاف النفقات الحكومية على الصحة العامة). وقد شكلت المبالغ التي فقدتها ضريبة الدخل نتيجة لذلك ٧٠٪ من الدخل المستحق. ولم يقم عدد كبير من الأفراد بالدفع، وبلغ عدد الذين دفعوا الضرائب من المؤسسات الصغيرة والمتوسطة ٤٠٪ فقط. وزاد من انتشار ظاهرة تخفيض الدفعات عدم وجود إرشادات واضحة ورسوم معلنة. كما شجعت حرية التصرف الزائد التي حظي بها المسؤولون على تفشي الرشاوى لتفادي دفع الرسوم، بالطبع، فإن وجود نظام يعمل بشكل جيد يمكن أن يؤدي إلى تخفيض الضرائب والرسوم، ولكن الأضرار التي تنجم عن التغاضي والتهرب من دفع الضرائب واضحة تماماً (ضيا

(١١) اعتقال ٢٩ في عملية تزوير ضرائبية وصفت بأنها الأكبر في نيويورك (نيويورك تايمز عدد ١٢ نوفمبر١٩٩٦) اعتقال ٢٠ في مخطط لتخفيض فواتير المياه (نيويورك تايمز عدد ٢٢ أكتوبر ١٩٩٨).

١٩٩٦ : ٤٦ ، ٤٧ ، ٩٤-١٠٠). وقد قدرت دراسة أجريت في زامبيا وتنزانيا ومالي أن استثناءات الرسوم المبررة وغير المبررة أدت إلى هبوط في قيمة التحصيل بنسبة ٥٠٪ (لو ١٩٩٥). وفي موزامبيق عام ١٩٩٥ تم تحصيل ٤٩٪ فقط من قيمة الرسوم التي كان يمكن تحصيلها ولم يكن هناك استثناءات.

وتشمل هذه الاستثناءات تلك التي أعطيت باستحقاق ولكنها تستثني الكشوفات الخاطئة المعلنة.

ويحظى مسؤولو الجمارك بحرية منح الإعفاءات بدون وجود إرشادات، وبهذا فقد كانوا يقومون بزيادة أوقات التأخير ويبالغون في تقدير قيمة البضائع ويضعون رسوماً مرتفعة لانتزاع الرشاوى (ستاسافاج ١٩٩٦).

وفي زائير، كان يتم تهريب معظم إنتاج البلاد باشتراك مسؤولي الجمارك. وساهم الفساد في تفادي دفع الجمارك على المستوردات. وقد بينت إحدى الدراسات التي أجريت عبر الحدود، كيف كان المستوردون يبخسون قيمة حمولتهم إلى النصف، ويتقاسمون المنفعة الباقية مع موظفي الجمارك، وحتى أنهم كانوا يدفعون الرشاوى لفرقة مكافحة الفساد (ماكفافي ١٩٩١).

ويقوم دافعو الضرائب بتقاسم التوفيرات من الضرائب والرسوم مع المسؤولين الفاسدين، ويتحمل باقي دافعي الضرائب الأفقر والأضعف علاقة، جميع النفقات. كذلك يتحملها الشعب عامة على شكل خدمات مخفضة. ففي أفريقيا مثلاً أظهرت الدراسات أن الفساد يسمح للأغنياء في غامبيا وموزامبيق وغانا تفادي دفع الضرائب (ضيا ١٩٩٦- ستازافاج ١٩٩٦). كما يعني تفادي دفع الضرائب في الفيليبين أن الفقراء يدفعون ضعف ما يدفعه الأغنياء، بينما ظلت ٦٣٪ من المستوردات بدون دفع رسوم جمركية[١٢].

---

(١٢) فار إيسترن إيكونوميك ريفيو عدد ٢٠ إبريل ١٩٩٦.

ويشكل ظهور فرص للفساد أحد أكثر الهموم المرافقة للتحول السياسي والاقتصادي، و التي يمكنها تدمير الإصلاحات الواعدة من خلال تقليص شرعيتها وعدالتها. فالنظام الضريبي الفاسد الذي يحابي بعض الجماعات والأفراد يمكنه تدمير الجهود المبذولة لوضع البلاد على أسس مالية صحيحة، إضافة إلى تثبيط عزائم الإصلاحات. وتظهر ذلك، المقابلات التي أجريت في موزامبيق عام ١٩٩٦ والتي أشارت إلى أن الفساد قد ارتفع منذ بدايات الجهود الإصلاحية عام ١٩٨٦، وهبطت التحصيلات الضريبية من نسبة ٢٠٪ من الناتج القومي عام ١٩٩٣ إلى ١٧,٦٪ عام ١٩٩٤، مع هبوط ضرائب الاستيراد من ٥,١٪ إلى ٣,٩٪ من الناتج القومي (ستازافاج ١٩٩٦).

ويزدهر الفساد خصوصاً عندما تكون معدلات الضريبة الاسمية عالية جداً، كما حصل في بلدان أوروبا الشرقية والاتحاد السوفياتي سابقاً، والتي تشهد انتقالاً في أنظمتها (دي ميلور، عوفر، وساندلر ١٩٩٥؛ نوفيتسكايا نوفتسكي وستون ١٩٩٥؛ وبستر وشاراب ١٩٩٣). وتؤدي معدلات الضريبة الاسمية المرتفعة إلى ظهور الرشاوى وأنواع أخرى من التهرب الضريبي التي ينتج عنها رشاوى وتهرب آخر وهكذا تظل الأمور تدور في حلقة مفرغة.

التأثير الاقتصادي والشرعية السياسية:

يعتمد التأثير الاقتصادي للرشاوى التي تدفع لتفادي القوانين ودفع أقل الضرائب، على فعالية البرامج القائمة والتي تعتبر عرضة للاختلالات التي يسببها الفساد. إن وجود دولة تملك أعباء ضريبية ثقيلة وقوانين غير فعالة يدفع بالشركات إلى دفع الرشاوى لتجنب مثل هذه القوانين والأعباء، وبالتالي تحريكها وزيادة فعاليتها (ليف ١٩٦٤). والرشاوى يمكنها تخطي القوانين المفرطة، وتقليص المدفوعات الضريبية، والحصول على السلع الشحيحة (رشيد ١٩٨١). وحتى لو

ظهرت مثل هذه المشاكل نتيجة لفساد السوق، إلا أن النتيجة قد تكون جيدة على مستوى الفعالية أكثر من الالتزام بالقوانين. ومثل هذا الدفاع عن أسلوب الرشاوى يتبناه المستثمرون في الدول النامية، ويظهر مراراً في النقاشات الدائرة حول الاستثمار في أوروبا الشرقية ودول الاتحاد السوفياتي سابقاً ويعتبر تبريراً عملياً ناتجاً عن الشعور بالإحباط من النظام القانوني القائم. وتنبع أهمية هذه الحجة من أننا نحاول أن نعطي تبريراً للفساد كوسيلة للحصول على المنافع التي لا يستطيع المرء أن يصل إليها بطريقة قانونية. والراشون هم أفضل حالاً في نظام فاسد عنهم في نظام شريف يجبرهم على الانصياع للقوانين.

ولكن هل الأفراد والشركات مجبرون على الانصياع لقوانين يجدون فيها إنصافاً وفعالية. من الواضح أن مثل هذا التصرف لا يلاقي قبولاً أو تحملاً في الدول الصناعية، فالشركات الأمريكية والأوروبية لا تحاول بشكل عام شق طريقها بالرشوة خارج قوانين البيئة والصحة السلامة العامة أو مناشدة العون من المجرمين لتفادي القوانين، بل بدلاً من ذلك نجدها تعمل لتغيير القوانين وشن حملات قانونية من خلال مجموعات الضغط في المؤسسات العامة ورفع القضايا للاعتراض على القوانين والتشريعات.

يمكن للمرء أن يشكو من أهمية تأثير الثروة والشركات الكبيرة في الحياة السياسية للدول النامية، ولكن نشاطات جماعات الضغط الموثقة جيداً وحملات التبرعات تبقى على الأقل افضل من الرشاوى السرية في المحافظة على المؤسسات الديمقراطية. ومع ذلك، فإن بعض هذه الشركات تشعر بقيود اقل عند ممارستها خرق القوانين في اقتصاد الدول النامية و التي تعيش مرحلة انتقالية. ولأن الولايات المتحدة

تُجَرِّم الرشاوى التي تدفع للحصول على مكاسب مهنية، فإن الشركات الأمريكية تواجه عقوبات قانونية محلية[١٣].

ولكن الأهمية التي نراها من وجود هذه القيود تدل على أن الشركات المتعددة الجنسيات لا تشعر دائماً بضرورة إطاعة القوانين في الدول النامية التي تعمل فيها. وتشير نتائج المسوحات على وجود سلسلة واسعة من الآراء المختلفة بين رجال الأعمال الأمريكيين فقد صرح ٣٠٪ من الإداريين الأمريكيين الذين تمت مقابلتهم أنه لا يمكنهم أن يقبلوا دفع رسم استشاري بقيمة ٣٥٠,٠٠٠ دولار إلى مسؤول حكومي أجنبي مقابل الحصول على عقد يؤهلهم لربح ١٠ ملايين دولار بينما في آخر السلسلة أبدى ٦٪ موافقتهم على الدفع (لونغ نكر، ماكينمي ومور ١٩٩٨). وبالطبع لا يختص الإداريون وحدهم بمثل هذه الأفكار بل أن الشركات المحلية تشاركهم هذه الطريقة في العمل.

هناك صعوبتان تواجهان السياسة التي تبدي تحملاً واسعاً. أولاً، أنه لا يمكن الاعتماد على المستثمرين لدفع الرشاوى من أجل تفادي القوانين والضرائب غير العملية فقط، فهم إضافة إلى ذلك يرغبون في لتخفيف من تأثير جميع الأعباء التي تفرضها الحكومة عليهم سواء كان هناك تبرير لمثل هذا الأمر أم لا، وبالطبع يمكننا إيجاد نماذج تظهر فيها القوانين في الكتب على أنها دفعات ورشاوى للجماعات القوية سياسياً والتي لا تملك شرعية عامة (برينان وبوشنان ١٩٨٠؛ ستيفلر ١٩٧١).

ويبقى تفادي الأعباء التي تفرضها مثل هذه القوانين هدفاً مجدياً. وفيما عدا كون الشخص المنشود مؤيداً قوياً لمبادئ حرية الفكر والعمل، ومؤمناً بعدم شرعية

(١٣) المرسوم هو مرسوم الممارسات الأجنبية الفاسدة. ١٥U.S.C ٧٨م (ب) و(دي) (١) و(جي) – (اتش). ٧٨ دي دي-١. ٧٨ دي-٢. ٧٨ ف ف(أ) (سي) (١٩٨٨ وسب IV ١٩٩٢). من أجل مراجعة القضية القانونية، انظر بندر جاست (١٩٩٥).

جميع الممارسات الحكومية، فإن مثل هذه المعايير تصبح مستحيلة التطبيق. فهل يستطيع الأفراد والشركات أن يدافعوا عن أنفسهم ضد تهمة الفساد من خلال إظهار عدم إنصاف القوانين وعدم فعاليتها؟. هل يمكنهم أن يبرروا رشوة السياسيين من خلال ادعائهم أن القانون الذي قاموا بمحاباته سوف يشجع المنافسة؟.

إن من شأن هذا الأمر أن يضيف عبئاً سياسياً تحليلياً على نظام تطبيق القوانين فيصوره بأنه غير مجهز للقيام بعمله وأنه لا يملك شرعية نظرية تخوله فرض قوانينه على المحاكم.

ثانياً: يبدو غريباً بالتأكيد أن نستوعب تبريرات شركات الأعمال بخلق ذرائع حول صحة الرشاوى لمجرد أنها ترفع من قيمة الأرباح. فمثل هذا الموقف يسبب ضرراً خطيراً للأمم التي تحاول بناء دول قابلة للحياة. فهذه الدول تحتاج لتطوير أساليب فعالة تترجم المطالب الشعبية ضمن قانون يعطي التزاماً صادقاً بتطبيقه، وملاذاً قانونياً لهؤلاء الذين يواجهون خطرا اغتصاب حقوقهم. وإذا ما أفسح المجال للمستثمرين والمواطنين العاديين بتبرير أحكامهم الشخصية حول أيٍّ من القوانين تعتبر شرعية والتي لا تعتبر، فإن محاولة إنشاء دولة مؤسسات سَتُرَدُّ على أعقابها وتصبح الرشوة هي التي تقرر، ليس فقط أي القوانين يجب تطبيقها بل أيّها يجب سَنَّهُ.

إن جميع الدول، حتى تلك التي نجحت في كبح جماح قوة المصالح الخاصة قد تسن قوانين غير عملية، ولكن لا يوجد دولة تستطيع العمل بفعالية إذا قام مواطنوها بأخذ القانون بأيديهم وتبرير أعمالهم ضمن مرجعية معيار الكلفة مقابلة المنفعة.

وينتهي النقاش إلى أن الفساد قد يكون أكثر احتمالاً، ليس عندما يرفع من فعالية الصفقات الفردية، ولكن عندما يحصل داخل أنظمة غير شرعية لا تملك أي

تـأييد شعبي. وهنا تصبح الرشاوى التي تدفع لتفادي الضرائب أقل ضرراً منها في أي مواضـع أخـرى ، لأنـك كـلما خفضـت مـن مـوارد مـثل هـذا الـنظام كلما ساهمت في إضعافه.

ومـع ذلـك تـبقى هـناك بعـض الـنواقص ، فالمستفيدون من مثل هذه الصفقات الفاسـدة يشـكلون دائـرة قويـة ضـد الإصـلاح بسـبب خوفهـم مـن خسـارة مـثل هـذه الامـتيازات ، وكـذلـك عـندما يـتم الـسيطرة عـلى الـنظام مـن قـبل فـئة إصلاحية ، فإن الجهـود الـتي يـتوجب عـليها بذلهـا تصـبح أكـثر صـعوبة في ظل منهج فاسد للتعامل. وتـبقى إحـدى أولويـات عمـل الـنظام هـي تغيير تصرف المسؤولين والأفراد الفاسدين والشـركات الفاسـدة ، لأن تحمـل مسـاعي الأفـراد لـتطويق حـتى أكثر القوانين ثقلاً لا يتوافق مع شرعية الدولة.

الجريمة المنظمة والفساد:

يسـعى أصـحاب الأعمـال غـير القانونيـة إلى تـأمين عمـلهم مـن خـلال رشـوة الشـرطة والسياسـيين والقضـاة أو مـن خـلال إفسـاح المجـال لهـم للمشاركة في الأرباح الـتي يجـنونها من هذه العمليات الغير القانونية. ولكن مثل هذه الأعمال تكون عرضة بشـكل خـاص لعمليات ابتزاز. فالسلطات التي تقوم بتطبيق القانون ، من الشرطة إلى المدعـين العـامين إلى القضـاة قـد يطالـبون برشـاوى مقـابل غـض الطرف عن انتهاكات القوانـين أو تخفيف العقوبات. وإذا ما وضح الدليل على وجود تصرف إجرامي ، فإن مثل هذه المنظمات لن تستطيع أن تهدد بالتبليغ عن مطالبها.

وبالطبـع فـإن أصـحاب الأعمـال الإجـرامية لا يمكـنهم الـزعم بـأنهم ضـحايا بريـئة. فهـم يحـاولون غالـباً أن يفسـدوا رجـال الشـرطة. ويسـعون لـتحقيق حصـانة لأنفسهم ضد أي ادعاء كما يسعون إلى ضمان سيطرتهم واحتكارهم لسوق الجريمة.

وفي كـلٍ مـن الولايـات المـتحدة وأمـريكا اللاتيـنية، يقـوم المقامـرون وتجـار المخـدرات بدفـع الرشاوى للمسؤولين من أجل مهاجمة منافسيهم، أو خطر الدخول عـليهم[١٤]. وفي تايلـند تقـدم بعـض السـلطات المحلية الحماية للمشاريع الإجرامية من القـانون ومـن المنافسة عـلى حـد سـواء (باسـوك وسـونغ سـيد ١٩٩٤ : ٥١-٩٧). كذلـك الأمـر في روسـيا حيـث ينشـغل المـتورطون في الأعمـال الإجـرامية بترهيـب منافسيهم المحتملين، بدفع الأموال إلى الشرطة ورشوتهم لكي يضمنوا عدم تدخلهم في محاولاتهم الخاصة لاحتكار السوق (هاندلمان ١٩٩٥).

ويـبرز الخطر عـلى التـنمية الاقتصـادية، عـندما تـبدأ الجـريمة المنتظمة بالسيطرة عـلى الأعمـال القانونيـة، والأمثلة على ذلك كثيرة في جنوب إيطاليا وفي دول أوروبا الشـرقية ودول الاتحـاد السـوفياتي السـابق، كذلـك تواجـه أمـريكا اللاتيـنية وبعـض الـدول الآسـيوية مخاطـر شـبيهة. فجماعـات الجـريمة المنظمة يمكنهم استغلال أرباحهم غـير القانونيـة لـيس فقـط لضـمان تعـاون المسـؤولين الحكوميـين بـل أيضـاً لاخـتراق الأعمال التي تسير وفق القانون.

فالأربـاح الـتي تـنجم عـن الأعمـال الإجـرامية والـتي لا تدفـع الضرائب يمكن إعـادة اسـتثمارها في الأعمـال الشـرعية وفي الحصـول عـلى عقـود حكوميـة (جامبيتا ١٩٩٣ ؛ فاريس ١٩٩٤).

وتـزداد المراهـنة عـلى هـذه الأعمـال خاصـة في أوروبـا الشـرقية والـدول الـتي نشـأت بعـد سقوط الاتحاد السوفياتي. لا شيء اقل من مجمل ثروة الدولة يعتبر عرضة

---

(١٤) روز أكـرمان (١٩٧٨ : ١٦٣) الرشـوات والشـهرة تميـزان سـقوط سـيد المخـدرات في المكسـيك (نيويـورك تايمـز عـدد ١٢ أيـار ١٩٩٦). ازديـاد الـتورط المكسـيكي في تـزويد الولايـات المـتحدة بالكوكـايين (نيويـورك تايمـز عـدد ٣٠ تمـوز ١٩٩٦). الـتحول الشـعبي كعـامل جديـد في فضـيحة المخدرات المزمنة في كولومبيا (واشنطن بوست عدد ٢٨ كانون ثاني ١٩٩٦).

للانتزاع. وتصغر قيمة المشاركة في خصخصة الدولة الاشتراكية عن المكتسبات التي تحققها خصخصة أية خدمة عامة في أوروبا الغربية، أو مصنع للفولاذ في دولة نامية، وتسعى جماعات الإجرام والشركات القانونية على السواء لتقاسم هذه الثروة.

وإذا ما استطاعت جماعات الإجرام خلق أجواء من عدم الثقة والتهديد بالعنف يصبح بإمكانها طرد المنافسين وخاصة الشركة الغربية مما يترك الساحة خالية لها (شيللي ١٩٩٤).

وللحقيقة فإن استثمارات المنطقة الحرة التي نتجت عن الأعمال القانونية لم تكن واسعة في دول الاتحاد السوفياتي السابق، كما أنها تباينت بشكل كبير عبر تلك البلدان(١٥). وقد تفسر هذه النتائج من خلال ضعف مؤسسات الدولة وازدياد نفوذ الجريمة المنظمة والفساد في أوساطها.

وحتى في الدول النامية تظل بعض المصالح القانونية عرضة للاختراق الإجرامي. فالجريمة المنظمة مؤسسة ثرية وعديمة الضمير، وهي على استعداد ليس لاستخدام الرشوة فقط بل الترهيب والعنف في سبيل تحقيق غاياتها وصفقاتها. وفي أنجح الحالات، تجني الأعمال الشرعية العاملة تحت حماية المافيا أجوراً احتكارية كافية تجعلها مناصرة لاستمرار نفوذ الجريمة المنظمة. ويقدم دييغو غامبيتا وبيتر رويتر لائحة للعوامل التي تحبذ ظهور كارتيلات (تجمعات تجارية أو سياسية) مسيطر عليها

---

(١٥) يذكر الكسندر بيفوفارسكي (١٩٩٧-١٩٩٨) معلومات مستقاة من تقرير الاستثمار العالمي تظهر أنه في العام ١٩٩٦ حظيت ثلاث من دول أوروبا الشرقية هي جمهورية التشيك وهنغاريا وبولندا بنسبة ٦٨٪ من مجموع التدفق الاستثماري في منطقة شرق أوروبا ودول الاتحاد السوفياتي السابق و٧٣٪ من مجموع تراكم المخزون الرأسمالي في استثمارات المناطق الحرة. وقد تراوحت هذه الاستثمارات FDI عام ١٩٩٦ من ٦ دولارات / للفرد في بيلاروس إلى ٢٥ دولار / للفرد في أوكرانيا و٤٠ دولار في روسيا و١٤٧١ دولار في هنغاريا و٥٥٦ دولاراً في أستونيا.

من المافيا (جامبيتا ورويتر ١٩٩٥ : ١٢٨). وفي أكثر الحالات نجد تميزاً في المنتجات، وقيود حقيقية على الدخول، وتقنية غير معقدة وعمالاً غير فنيين، مع طلب محدد، وصناعات تتألف من عدد كبير من المصالح الصغيرة. وافضل الأمثلة على ذلك هي شركات تجميع القمامة، حيث الدخول غير مكلف بالعادة ولا يتطلب إلا شراء شاحنة. إلا أنه في هذه الحالة تصعب عملية ترهيب الشاحنات المنافسة بسبب موقع العمل على الشوارع العامة وسهولة جذب انتباه الشرطة. لذلك ومن أجل تخفيف المخاطر على الجريمة المنظمة يجب دفع بعض التكاليف، وهنا تقوم المافيا برشوة الشرطة لكي يغضوا الطرف (رويتر ١٩٨٧).

كذلك عندما تحتاج إحدى الشركات لاستصدار رخصة للعمل، فإن القدرة على إفساد المسؤولين من أجل الحصول على موافقتهم لإعطائك حقك، ونفي الحق لمنافسيك الآخرين، تعطي فائدة تنافسية واضحة، ويمكن لنقابات العمال أن تستخدم مثل هذا التكتيك مع أو بدون ارتباط بالجريمة المنظمة. فمثلاً تم توجيه التهمة لمسؤول في نقابة مقاولي الأسقف في فيلادلفيا بدفع رشوة لأحد مسؤولي إدارة الصحة والسلامة العامة من أجل مضايقة المقاولين الغير مسجلين في النقابة [United States V. Trait Z. 871 F. 2d 368, 375 (1989)] وتتعرض المصالح الشرعية التي تنتفع من المواقع المدنية الرئيسية بشكل خاص، للمخاطر، في البلدان التي يوجد فيها نظاماً شرطياً ضعيفاً أو فاسداً. وتنطوي ضمن هذه المصالح المطاعم والمحلات التي تقدم الخدمات للسواح ورجال الأعمال المتنقلين. أما الصناعيون فقد يستطيعون الاختباء في مواقع بعيدة عن متناول المافيا (شاراب ووبستر ١٩٩٣). ولكن مصالح الخدمات لا يمكنها التستر. وفي حالة عدم وجود شرطة قوية وموثوقة، فإن عصابات الجريمة قد تقوم بفرض أتاوات بحجة حماية المصلحة من أي أذى قد تتسبب به هذه العصابات نفسها (دي ميلو، عوفر، ساندلر ١٩٩٥- وبستر ١٩٩٣، وبستر وشاراب ١٩٩٣).

كذلك تعتبر المصالح التي تعمل مع الحكومة في إصلاح الطرق والمقاولات الإنشائية مرشحاً رئيسياً لسيطرة الجريمة المنظمة. وإذا ما تم إفساد الحكومة من قبل الجريمة المنظمة وإنزالها إلى درك الأعمال غير الشرعي، .يصبح أمر دفع الرشاوى من أجل الحصول على العقود الحكومية بشروط محابية، خطوة قصيرة الأمد. ولكن على الطرف الأقصى لتقوم عصابات الجريمة المنظمة بإدارة الكارتيلات التي تشارك في العقود، وتدفع الرشاوى للمسؤولين الحكوميين، من أجل شراء موافقتهم أو على الأقل ضمان سكوتهم. ففي جنوب إيطاليا مثلاً أشارت تقارير مسحية بأن أكثر من نصف المصالح الصغيرة والمتوسطة الحجم، صرحَّت بأنها انسحبت من عطاءات حكومية بعد أن تعرضت للضغوط من عصابات الجريمة وحلفائها السياسيين(١٦).

إن الثراء وضعف الضمير والعلاقات الدولية لعدد كبير من عصابات الجريمة المنظمة، تعني صعوبة السيطرة من قبل أية دولة. والخطر يتعدى كون الأمر مرحلة في التطور قد تمر بعد حين. إن النشاط الإجرامي يصبح متداخلاً في النسيج السياسي لدرجة لا يستطيع أحد التفريق بينهما فيما بعد.

استنتاجات:

تركز وجهات النظر المدافعة عن الرشوة على عدم فعالية و استبدادية عدد من قوانين الحكومات وتشريعاتها، وإذا ما تم إدارة هذه القوانين من قبل مسؤولين حكوميين لا يقبضون رواتب جيدة وليس لهم دوافع مسؤولية، فإن الحوافز لدفع الرشاوى تصبح عالية والمنافع تظهر واضحة أيضاً. فالشركات الخاصة والأفراد يمكنهم أن يستمروا بأعمالهم في مثل هذه الأجواء. والرشوات الفردية أحياناً لا تنفع الراشي والمرتشي فحسب بل تعزز فعالية العمل وتجعله أكثر إنصافاً، ولكن وجود مثل هذه الحالات لا يصلح كذريعة لتقبل حتى مستويات متدنية من فساد المسؤولين.

---

(١٦) "ما زال محتالاً" الإيكونومست عدد ٥ شباط ١٩٩٤.

أولاً: وبوضوح ظاهر، لا تعطي جميع الرشوات نتائج مفضلة. والأمثلة على ذلك تظهر في التهرب من الضرائب. أو انتهاك قوانين البيئة أو التصديق على منح منافع حكومية لأشخاص غير مؤهلين ومنح الحصانة للجريمة المنظمة.

ثانياً: إذا أصابت هذه الرشوات خدمة صحيحة أو هدفاً مؤهلاً فيجب إعطاؤها صفة شرعية وتعميم رسومها، وهنا نرى أن أي سوق يقوم على دفعات غير قانونية لن يكون فعالاً في النهاية.

ثالثاً: إن الدفاع عن الرشوة كوسيلة تخصيص هو دفاع جامد. فهو يقوم على وجود مجموعة قوانين ومتطلبات برامج حكومية. ولكن بدلاً من ذلك يستخدم المسؤولون الحكوميون حرية القرار المعطى لهم من أجل تعديل نشاطاتهم عندما يتحسسون المنفعة المادية الناتجة عن الرشاوى. وقد يقومون بتقليل فرص الخدمات أو بتأخيرها أو بمنعها من أجل الحصول على المزيد من الرشوات، وربما يلجأون إلى تهديد المترددين بالاعتقال والاتهام بالإجرام. وفي مثل هذه الحالات يمكن للأفراد تبرير الرشاوى كوسيلة لتجنب أذى أكبر. ولكن التكاليف المنهجية لهذا الموضوع تصبح خطيرة. كذلك، إن التغاضي عن المفسدين في بعض القطاعات الحكومية يسهل تفشي الأمر لولبياً إلى أسفل الجهاز حيث يشجع إقدام الموظفين على أعمال محظورة، مزيداً من الناس على الانخراط في مجالات الفساد أكثر وأكثر.

رابعاً: أن انتشار الفساد يدمر شرعية الحكومية، فالفساد الذي ينطوي على تقديم البضائع والخدمات الحكومية وفرض النفقات الزائدة يطلق غمامة على الحكومات الساعية إلى كسب التأييد الشرعي الشعبي. فالرشوة ليست بديلاً ثابتاً وطويل الأمد لإصلاح القوانين.

٣

فساد المسؤولين الكبار

يحدث "الفساد الكبير" على أعلى مستويات في الحكومة ويشمل برامج ومشروعات حكومية رئيسية (مودي-ستيوارت ١٩٩٧). غالباً ما تقوم الحكومات بتحويل مبالغ مالية ضخمة للشركات الخاصة من خلال إبرام العقود ومنح الامتيازات، في حين تقوم الرشاوى بنقل أجور الاحتكار إلى مستثمري القطاع الخاص يرافقها حصة المسؤولين الفاسدين وتعتبر عمليات الخصخصة عرضة للصفقات الداخلية الفاسدة.

المبالغ التي تدفع للحصول على عقود رئيسية وامتيازات:

تعتبر المبالغ المدفوعة لكسب العقود الرئيسية والامتيازات حكراً على الشركات الكبيرة والمسؤولين الرفيعي المستوى، وتحتل الحالات المهمة جزءاً ملموساً من النفقات الحكومية، وتترك أثراً كبيراً على ميزانية الحكومة وعلى توجهات التنمية في البلاد. وتعتبر هذه الصفقات بشكل محدد حكراً على المسؤولين الكبار، وتدخل فيها المؤسسات المتعددة الجنسية التي تعمل لوحدها بالتعاون مع شركاء محليين.

وحتى لو كانت الحكومة تقف في الطرف الشاري أو المقاول، تبقى هناك أسباب عديدة لرشوة المسؤولين.

أولاً: يمكن للشركة أن تدفع من أجل شمولها في لائحة الشركات المؤهلة للدخول في المناقصة ومن أجل تقليص طول مثل هذه اللائحة.

ثانياً: يمكنها أيضاً أن تدفع من أجل الحصول على معلومات من الداخل[1]

ثالثاً: يمكن للرشوات أن تدفع المسؤولين لصياغة مواصفات المناقصة بشكل يجعل الشركة الفاسدة هي الوحيدة المؤهلة لكسب العطاء.

رابعاً: يمكن للشركة أن تدفع الرشوة من أجل اختيارها لتكون الرابحة الأولى للمناقصة. وأخيراً يمكن للشركة متى كسبت العقد أن تدفع للحصول على مكاسب من خلال تضخيم الأسعار أو ترخيص النوعية.

والفساد في قطاع المقاولات يحصل في أي بلد، حتى تلك البلدان التي تقع على الدرجة الأولى في سلم النزاهة مثل الدول الاسكندنافية وسنغافورة ونيوزيلندا[2]. تكفي أمثلة قليلة لتظهر سلسلة الاحتمالات.

---

(١) تنطوي العديد من حالات الفساد في إيطاليا على رشاوى تدفع في سبيل الحصول على معلومات سرية حول حدود الأسعار القصوى والدنيا، ومعدل أسعار العرض، ومعايير تقييم المشروع. والفساد المتعلق بإفشاء الأسرار يصعب إثباته في المحكمة إلا أنه من الصعب على الشركة أيضاً أن تكون واثقة من أنها المشتري الوحيد لمثل هذه المعلومات [قيمة المعلومات السرية تتناسب عكسيا؟ مع عدد الأشخاص الذين يملكونها] (ويللا بورتا وفانوشي ١٩٩٧ ب: ٩).

(٢) قامت مؤسسة الشفافية العالمية بتحضير فهرس للفساد عبر البلدان هو عبارة عن تصنيف لمنزلة الدول في الفساد، وضع بناء على ملاحظات حول مستوى الفساد فيها وتأتي البلدان الاسكندنافية الأفضل على رأس هذه اللائحة تليها نيوزيلندا وكندا وسنغافورة وهولندا. ويتوفر فهرس الشفافية العالمية لملاحظات الفساد على صفحة شبكة الإنترنت: www.transparency.de/documents/cpi/index.html.

ففي الباراغواي تراوحت نسبة الفساد في منح العقود الدولية للإنشاءات في عهد الرئيس الفريدو ستروسنر (١٩٥٤-١٩٨٩) من ١٠-٢٠٪. كذلك ساهم الفساد في تضخيم كلفة إنشاء سد إيتايبو على الحدود البرازيلية، وأدى إلى قيام إنشاءات تزيد على الحاجات المحلية (نيكسون ١٩٩٦ : ٢٤٤-٢٤٥). وخلال السبعينات قامت شركتان ألمانيتان بدفع رشاوى لأحد المسؤولين في شركة نقطة حكومية في أندونيسيا بلغت قيمتها نسبة ٢٠٪ من عقود إنشاء مصنع للفولاذ (شوارتز ١٩٩٤ : ١٣٨).

وفي زمبابوي، يعتقد بأن التواطؤ الذي نشا بين بعض كبار الوزراء في وزارة البريد والاتصالات، وبين شركة اتصالات سويدية، تسبب في تطويق تدابير هيئة المناقصات المحلية، ووصلت الاقتطاعات الشخصية نتيجة لذلك إلى ما يقارب ٧,١ مليون دولار[٣].

أما في كوريا الجنوبية وفي إحدى عقود بيع الطائرات، ادعت عدة شركات أمريكية أنها قامت بدفع رشاوى إلى الرئيس روه تاي وو وقد تم استجواب عدة شركات متعددة الجنسية بهذا الخصوص ولكنها أنكرت تماماً أي تورط لها. وفي إحدى صفقات الأسلحة اعترف أحد مستشاري الأمن الوطني للرئيس رو تاي وو بتلقي رشاوى وصلت قيمتها إلى ٣٠٠,٠٠٠ دولار[٤] في حين كشفت إحدى الفضائح في سنغافورة تورط عدة شركات متعددة الجنسية مع مسؤول كبير في هيئة

(٣) وحدة الاستخبارات الاقتصادية زمبابوي كارترلي ريبورت ٩٥/٦.

(٤) تم اتهام رئيس إحدى الكتل الصناعية الكورية لقيامه بدفع ٥٦,٠٠٠ دولار للمستشار وقد اعترف بدفع الرشوة ولكنه ادعى بأنها هدية. وتم اعتقال مستشار "روه" السابق للشؤون الأمنية بناء على تهم بالكسب غير المشروع "اجنس فرانس برس عدد ١٣ كانون الأول ١٩٩٥" سيئول تهتز بينما يتهم رؤساؤها السابقون بالعصيان "رئيس شركة دايو بكوريا الجنوبية يواجه تهماً بتلقي رشاوى" "رويترز خط شمال أمريكا عدد ١٧ كانون ثاني ١٩٨٦".

الخدمات العامة، حيث تمت رشوة المسؤول من أجل كشف معلومات سرية حول العطاءات. وقد أدت هذه الواقعة إلى وضع خمس شركات متعددة الجنسية متورطة في الفضيحة على اللائحة السوداء بينما أودع المسؤول في السجن وحكم عليه بأربعة عشر عاماً(٥).

والفساد الكبير لا يقتصر على الدول النامية التي تتعامل مع الشركات المتعددة الجنسيات. فهناك فضائح المحسوبيات والرشوة التي غالباً ما تتكرر في البلدان الصناعية. ففي ألمانيا مثلاً ظهرت مسألة دفع الرشاوى في عملية كسب عقود بلغت قيمتها ٢,٥ بليون مارك من أجل بناء الجناح رقم ٢ لمطار فرانكفورت وقد قال المدعي العام حينها أن هذا الفساد أدى إلى زيادة في الأسعار بلغت نسبتها ٢٠-٣٠٪(٦)

وقد تم توجيه التهمة إلى أربعة عشر موظفاً في الدائرة البحرية لنهر السين بالفساد فيما يتعلق بعقود لشراء حواسيب، فقد أوردت دائرة الداخلية الفرنسية(٧) أن هؤلاء الموظفين المدنيين قد شوهوا سير التدابير العادية متسببين بخسارة تقدر بخمسين مليون فرنك. أما في بلجيكا فيعتقد بأن ١,٩ مليون دولار قد تم دفعها على شكل رشاوى لمسؤولين كبار في الحزب الاشتراكي فيما يتعلق بعقود دفاعية(٨). وفي إيطاليا هبطت تكلفة عدة مشاريع مقاولات حكومية بشكل ساحق بعد التحقيقات التي طالت الفساد في أوائل التسعينات. فقد انخفضت تكاليف بناء محطات القطارات

---

(٥) سنغافورة تكشف رأس جبل الجليد في أمر الفساد "فايننشال تايمز عدد ١٥ شباط ١٩٩٦).

(٦) التحقيق يمتد في قضية رشاوى المطار الألماني، تم اعتقال خمسة ووضعت ٢٠ شركة تحت التحقيق "فايننشال تايمز ٢ تموز ١٩٩٦". موجة الفساد الألمانية تدفع إلى اتخاذ إجراءات (رويتر بزنس ريبورت ٢٥ أيلول ١٩٩٦).

(٧) نشرة الشفافية العالمية حزيران ١٩٩٦، تقرير حول قصة في جريدة لوموند ١٩ آذار ١٩٩٦.

(٨) التحقيقات في فضيحة الدفاع تصل إلى كلاس "فايننشال تايمز عدد ٩ تشرين أول ١٩٩٥". البلجيكيون يسعون لاعتقال داسولت "فايننشال تايمز ١٠ أيار ١٩٩٦".

التحت أرضية في ميلانو من ٢٢٧ مليون دولار للكيلومتر الواحد عام ١٩٩١ إلى ٩٧ مليون دولار عام ١٩٩٥. كما هبطت تكلفة الخط الجديد من ٥٤ مليون دولار للكيلومتر إلى ٢٦ مليون وقدرت تكاليف إنشاء خط مطار جديد بقيمة ١,٣ بليون دولار بدلاً من ٣,٢ بليون (ويهان ١٩٩٧).

كما انخفضت قيمة المناقصات الحكومية الناجحة بشكل عام من ٤٠ —٥٠ ٪ في عام ١٩٩٧ عنها قبل خمسة أعوام (ديللا بورتا وفانوشي ١٩٩٧أ: ٥٢٤). أما الفضيحة الحديثة والأكبر حجماً، التي وقعت في وزارة الدفاع الأمريكية، فكانت عملية "٣ ويند" وهي عملية موجهة لدائرة التحقيق الفيدرالي أدت إلى إدانة خمسة وأربعين شخصاً إضافة إلى عشر مؤسسات بتهمة كشف مواصفات تقنية ضمن مناقصات متنافسة على عقود مقابل تلقي رشاوى ووظائف[٩].

ولكن فضائح المقاولات والمشتريات لا تشمل كلها مشاريع إنشاء كبيرة أو بضائع رأسمالية. فالبضائع التي تدخل ضمن مجال الاستهلاك تعتبر مرشحاً رئيسياً للرشاوى بسبب وجود صعوبة كبيرة في إمكانية اكتشاف حصولها. ففي ملاوي على سبيل المثال اكتشف مدققو الحسابات أن صندوق الصحافة الحكومية قد دفع ملايين الدولارات مقابل مواد قرطاسية لم يتم شراؤها أبداً[١٠].

وفي كينيا خسرت الحكومة ١,٥ مليون دولار في عمليات احتيال غير قانونية لشراء أدوية من قبل وزارة الصحة[١١].

هل يوجد هناك شيئاً مميزاً في تلك الحالات عدا حجم صفقاتها؟

---

(٩) نولكر، شابيرو، وكيلوغ (١٩٩٧).

(١٠) نشرة الشفافية العالمية كانون أول ١٩٩٥. تقرير حول قصة في ساترداي نيشن عدد ١٤-٢٠ تشرين أول ١٩٩٥.

(١١) نشرة الشفافية العالمية حزيران ١٩٩٦. تقرير حول قصة في ديلي نيشن عدد ٣ آيار ١٩٩٦.

من جهة تبدو هذه الحالات شبيهة بتلك التي تقوم فيها الحكومة بتوزيع مكاسب شحيحة. وكما هو الحال سابقاً، فإن الفساد المنهجي قد يؤدي إلى فقدان الفعالية وبالتالي تقليل التنافسية كما يمكن أن يحد من عدد المتقدمين إلى المناقصات، ويحابي هؤلاء الذين يتمتعون باتصالات داخلية ويعطيهم مميزات تجعلهم يتفوقون على باقي المرشحين الأكثر فعالية وتأهيلاً، كذلك يحد من المعلومات المتوفرة لدى المشاركين ويضع أعباء إضافية على تكاليف الصفقات(١٢). ومع ذلك فإن مدى تورط المسؤولين الكبار ومدى اتساع حجم الفساد يفرض أشكالاً جديدة من القلق.

أولاً: إذا أصبح المسؤولون الكبار بمن فيهم رئيس الدولة يضعون في اعتباراتهم الرئيسية تحقيق أقصى قدر من المكاسب الشخصية فإنهم في هذه الحالة يحابون منهجاً معيناً من الاستثمار دون مستوى الفعالية — والمسار الزمني والتركيب.

ثانياً: قد تتأثر قرارات المستثمرين بحقيقة أنهم يتعاملون مع رؤساء وسياسيين فاسدين.

المسؤولون:

لننظر إلى طريقة حسابات المسؤولين في اتخاذ قراراتهم. إن التأثير الذي يتركه الفساد المستشري على مستوي كبار المسؤولين يتعدى مجال خسائر الاستثمار العام، وضياع الدخل في الميزانية الحكومية، فكبار المسؤولين قد يقوموا باختيار مشاريع وعقد صفقات تفتقر إلى المنطقية والجدوى الاقتصادية. على سبيل المثال، إذا كانت سهولة الحصول أكثر من الدفعات أو الرشاوى التي قد يجنيها المسؤولون الفاسدون خلال الاستثمارات الرأسمالية والمشتريات المباشرة، منها في العمالة فإن هؤلاء

(١٢) قام داهسيانغ دونالد لين (١٩٩٠أ، ١٩٩٠ب) بالتدقيق في تلك الصعوبات مبيناً أن المسؤول الفاسد الذي يحابي بعض المتقدمين للمناقصة سوف يقوم على الأغلب باختيار مقاول غير ناجح (راجع نموذج الفساد في المقاولات الحكومية (سوزان روز اكرمان ١٩٧٨ : ١٢١-١٣٢).

سوف يفضلون تمرير الاستثمارات الرأسمالية بغض النظر عن تفسيراتها الاقتصادية. وقد دلت إحدى الدراسات التجريبية أن ارتفاع مستويات الفساد مرتبط بارتفاع حصة مستويات الاستثمارات الحكومية في الإنتاج المحلي العام GDP (وانخفاض مستويات الاستثمار العام واستثمار المناطق الحرة) وتنفق الدول الأكثر فساداً أموالاً أقل نسبياً على الأعمال والصيانة لذا تنخفض نوعية البنى التحتية التي تمتلكها (تانزي وأوودي ١٩٩٧). ويحبذ الحكام الفاسدون مشاريع الاستثمارات الرأسمالية الحكومية أكثر من أي نوع آخر من النفقات الحكومية كما يفضلون الاستثمار الحكومي على الاستثمار الخاص وهم غالباً ما يدعمون مشاريع "الفيل الأبيض" وهي مشاريع ذات قيمة ضئيلة في دفع عجلة الاقتصاد نحو التطور(١٣).

والطلب على الإسمنت هو على رأس تلك المؤشرات. فقد قامت الحكومة العسكرية في نيجيريا عام ١٩٧٥ بطلب كميات من الإسمنت توازي ثلثي ما تطلبه قارة أفريقيا وتزيد عن القدرة الإنتاجية لأوروبا الغربية والاتحاد السوفياتي معاً. كما تجاوزت الأسعار التي وضعت لهذه الكميات أسعار السوق بهامش كبير، والسبب طبعاً هو إفساح المجال للرشوات والدفعات، كما قبضت شركات النقل والتحميل تعويضات على اضطرارها للانتظار في ميناء لاغوس المزدحم. كلفت هذه العملية نيجيريا ٢ بليون دولار وهو مبلغ يعادل ربع دخل النفط عام ١٩٧٥ (لوندال ١٩٩٧ : ٤٠). وفي إيطاليا وصل الاستهلاك السنوي الفردي من الإسمنت ضعف ذلك في الولايات المتحدة وثلاثة أضعاف ألمانيا وبريطانيا. وقد كشفت مراجعة لمنظمة الأيدي النظيفة حول حالات الفساد في إيطاليا أن العديد من مشاريع الإنشاء قد تم إساءة تقديرها ورفع تسعيرها ولم يكن لها أية فائدة اقتصادية سوى في حدود قدرتها

---

(١٣) استنتجت دراسة أجريت في سبع دول أفريقية حول الإقراض البنيوي المعدل أن معظم النفقات الاستثمارية مشكوك في نتائجها.

على إفراز الرشوات والمكاسب الشخصية (ديللا بورتا وفانوشي ١٩٩٧أ: ٥١٨-٥١٩، ٥٢٣).

وبصورة عامة فإن المكاسب الفاسدة الناتجة خلال المسار الزمني لمشاريع الاستثمار الرأسمالي قد تختلف عن نمط المكاسب الاجتماعية الخالصة. وهذا ما يؤثر على خيارات الحكام. لنفرض كما هو الحال عادة أن المكاسب التي تحققت من الرشوة تتركز نسبياً في الحاضر أكثر منها في مجمل المشروع. وأن بعض الرشوات على الأقل قد تم دفعها مسبقاً قبل البدء في المشروع. إذن وحتى لو أن الحكام وعامة الناس قد أدخلوا في حسابهم مستقبلاً نفس المعدل، فإن الحكام سوف يقومون بدعم المشاريع والسياسات التي تسير وفق معيار زمني غير فعال للمكاسب الاجتماعية الصافية. فعلى سبيل المثال يقوم رؤساء البلاد باستحصال الرشاوى من المشاريع الكبرى الرئيسية في الحاضر ويحملون الوضع نفقات مستقبلية لعمالة رديئة وأعباء دين مفرط.

إضافة إلى ذلك، فإن المسؤولين الكبار ينتزعون دفعات ورشاوى أكبر بكثير من مواطني البلد. فحتى لو تسنى لهذا الحاكم فترة قصيرة من الحكم القوي والسيطرة على المجتمع فسيظل قلقاً بشأن سيطرته على المدى الطويل، ولعل فساد هذا الحاكم وقابليته للرشوة تجعله يشعر بعدم الأمان بسبب الشعور الدائم بأن أحداً سيخلعه يوماً ما.

وهذا الشعور بعدم الأمان يدفعه لمزيد من السرقة مما يترك لديه شعوراً أكبر بعدم الأمان فيعود للسرقة وهكذا دواليك.

وبالنتيجة فسيقوم هذا الحاكم بانتزاع حسومات ودفعات عالية على المشاريع الحكومية وبدعم المشاريع التي يتم قبض رشوتها على المدى القصير وتمتد نفقاتها على مدى أطول مستقبلاً.

ومن تناقضات الوضع أن ظهور أي حركة نشيطة مؤيدة للديمقراطية ومؤثرة في زعزعة نظام الحكم لمثل هذا الحاكم المتجبر تسفر عن زيادة في الفساد وفي سياسات انتزاع الرشاوى نتيجة لردة فعل الحاكم أمام وضعه الجديد غير الآمن. فالحكام الفاسدون على الأرجح يقومون بدعم مسار زمني غير فعال للمكاسب الاجتماعية والنفقات.

كذلك فإن المكاسب الفاسدة يمكن استحصالها من الامتيازات التي تقدمها الحكومة لمتضمني المشاريع. فالحكام قد يخلقون أزمات مالية ليس فقط من دعمهم لمشاريع رأسمالية زائدة عن قدرة البلاد بل أيضاً من خلال فشلهم في تحصيل عائدات كافية من الامتيازات التي منحتها الحكومة للموارد الطبيعية مثل الأملاح الصخرية والنفط والخشب. وهي عائدات كان يجب أن تدخل ضمن ميزانية الحكومة ولكنها بدلاً من ذلك ذهبت إلى جيوب المسؤولين الفاسدين والمقاولين الخاصين. وعلى سبيل المثال فقد قامت بعض البلدان بمنح امتيازات لاستخراج الخشب بأسعار تقل كثيراً عن أسعار السوق، وذكر أن دولاً مثل غويانا وسورينام في أقصى شمال أمريكا الجنوبية وغينيا الجديدة وجزر سولومون في المحيط الباسيفيكي قد قامت بتوقيع عقود غير ملائمة مع عدد من الشركات العالمية (وكالة البحث البيئي١٩٩٦ : ٩، ٥).

الشركات الخاصة:

انظر الآن إلى حسابات صنع القرار للمستثمرين القادمين من الخارج، هنا يُدخل فساد الحاكم عنصراً إضافياً من عدم الثقة للجو الاستثماري. فالمسؤولون قد يجدون صعوبة في إثبات مصداقية التزاماتهم بالاستمرار في بيع أنفسهم، والدولة قد تصبح مستباحة أمام المصالح الإجرامية مما يضيف أعباء إضافية على الأعمال المشروعة على شكل فرض خوات وبدل حماية. و نقص التدابير التي تدل على المصداقية في الالتزام، مثل عدم استقلالية قوانين القضاء إضافة إلى وجود

بيروقراطيين فاسدين، يجعل من الصعب إقناع المستثمرين بجلب رؤوس أموالهم بسبب خوفهم من النهب أو المصادرة من خلال الأنظمة الضريبية والقضائية الفاسدة.

وحتى لو لم يكن الحاكم راغباً في الإبقاء على نظام نهب مستمر، ولا تختلف حساباته المستقبلية عن حسابات مواطنيه، فإن مجرد وجود شخص مثل هذا على رأس السلطة يؤثر في حسابات المستثمرين. المستثمرون الوحيدون الذين يرغبون في دفع رؤوس أموال في مثل هذا الوضع هم هؤلاء الذين يرغبون في ربح سريع قصير الأمد، وينظرون إلى الأمر نظرة القناص الذي يريد أن يغتني بسرعة ثم يختفي.

وباختصار فإن النتيجة تشبه درباً زمنياً غير فعال من المكاسب والتكاليف. فالحاكم قد يرغب في مشاريع تحقق مكاسب سريعة وقصيرة الأمد، وفي مشاريع تطلق رغبة المستثمرين من الشركات المتعددة الجنسيات، ولن يشذ عن هذه القاعدة سوى البلدان التي يمكن لرئيسها المستبد أن يحافظ على مصداقية التزاماته، مما يترك بعض الثقة لدى المستثمرين.

مثل هذه البلدان قد تشهد مستويات مرتفعة من النمو والاستثمار على الرغم من بقاء نمط النمط الاستثماري مشوهاً عبر القطاعات المختلفة، فأندونيسيا تحت حكم الرئيس سوهارتو كانت مثلاً على مثل هذه الحالة، حيث كانت تحظى بالعديد من الاستثمارات على الأقل، بالرغم من قلة مردود تكاليفها. وفي السنين الأخيرة من حكم سوهارتو، عند بروز مسألة خلافته في الحكم ازداد نهم أولاده ومعاونيه في النهب وانتزاع الأجور والرشوات، وذلك بسبب ازدياد قلقهم على مستقبلهم (كامبوس وروت ١٩٩٦، شوارتز ١٩٩٤: ١٣٣-١٦١).

ولكي نوضح التجاوب غير الفعال للشركات الخاصة أمام ارتفاع مستويات الفساد، لنأخذ مثل شركة أخشاب حصلت على امتيازها بطريقة فاسدة عبر دفع رشوات أكبر من منافسيها. وفي البداية لنفرض أن هذا السوق الفاسد يعمل بفعالية

تضاهي أية عملية طرح مناقصة مثالية وتنافسية، ولنفرض أيضاً أن درجة الخيار الزمني للحاكم الفاسد تتساوى مع سائر المجتمع.

ولنفرض أيضاً أن نتيجة لهذا الفساد، فقد حصلت الحكومة على رسوم أقل من الرسوم الاعتيادية الدارجة في السوق للمصادر الموضوعة تحت السيطرة[14]. وإذا لم يقم الفساد بتحديد الدخول إلى السوق وإذا لم يستطع المسؤول التأثير على حجم الامتياز، فإن الشركة التي تدفع أكبر رشوة هي التي ستحصل على أكثر المكاسب. وفي العادة فإن الشركة الأكثر فعالية هي التي ستضع السعر الأعلى في أية مناقصة عادلة. ميزانية الحكومة فقط هي التي ستعاني من الخسائر مما قد يضطرها إلى جباية ضرائب إضافية أو قطع بعض البرامج الشعبية. أما المسؤولون الشرفاء فيحصلون على معلومات منقوصة حول قيمة الامتياز وقد يدعمون القليل منها في المستقبل[15]. في هذا المثال المبسط للحالة التنافسية يتبين أن الفائز لا يأبه فيما لو تم الحصول على الامتياز عبر طرق شريفة أو غير شريفة فالرشوات المدفوعة لن تؤثر على المسار الزمني للأرباح والتكاليف. ولكن مثل هذه الحالة المفرطة نادرة الانتشار. عملياً تنتزع الرشوة جزئياً من عوائد الأرباح التي كان من المفترض أن تؤول إلى الحكومة والجزء الآخر من أرباح الشركة الفائزة نفسها. وإذا ما كان المسؤول الفاسد يملك نفوذاً أكبر

---

(١٤) إن الدليل على تكرار حدوث مثل هذه الأمور يبدو واضحاً لدى وكالة التحقيقات البيئية (١٩٩٦ : ٨، ٥). وقد تتحقق نفس النتيجة إذا قام الموردون بتشكيل كارتل. فعلى سبيل المثال تقدر أحد المصادر في أندونيسيا أن الحكومة تخسر ٥٠٠ مليون دولار سنوياً على شكل عوائد امتياز لمشاريع الأخشاب بسبب النفوذ السياسي القوي لمنظمة الأخشاب الأندونيسية (شوارتز ١٩٩٤ : ١٤٠).

(١٥) هناك وضع مشابه قد يطرأ بالنسبة للعقود الحكومية، فقد يتم اختيار الشركة الأكثر فعالية تحت ظروف رشوة تنافسية ولكن المكاسب الحكومية تنخفض، فجزء من تكلفة الرشوة متضمنة في قيمة العقد.

من المسؤول الشريف فإنه يستطيع أن ينتزع حصة أكبر من الأرباح. إضافة إلى ذلك فإن المسؤول الفاسد يتمكن غالباً من تدبير الصفقة بشكل يضمن له أقصى درجة من الأرباح المتوفرة من الحصة المشتركة بين المسؤول والشركة المتقدمة للمناقصة. وهو إذ يفعل ذلك فإنه يضرب بعرض الحائط مصالح وقيم كان يمكن لأي امتياز شريف أن يذكرها في عقده.

على سبيل المثال، قد يتغاضى مشروع امتياز لقطع الأخشاب عن الأضرار البيئية التي يسببها، أو الأذى الذي قد يلحق بالسكان الأصليين، كما يحصل بالعادة في أندونيسيا حيث تنتشر الممارسات المدمرة للبيئة[١٦]. (وكالة التحقيقات البيئية (١٩٩٦)).

والآن لنفترض وجود شركة تمكنت من الحصول على عقد طويل الأمد لقطع الأخشاب بسعر مناسب، حتى مع احتساب الرشوة ضمن السعر، فإذا عملت هذه الشركة في السوق العالمية فستعتمد عملياتها اللاحقة على توفر سوق الخشب، وهنا نلاحظ أن مسألة حصولها على الامتياز بسعر منخفض لا يجب أن تؤثر على قرارات إنتاجيتها، فهي ستسعى للحصول على أقصى الأرباح في حين تبقى تكاليف الامتياز منخفضة.أما عبء الفساد فستتحمله خزانة الدولة، دون أن تؤثر مثل هذه اللافعالية في السوق العالمي. وحتى لو بلغت مجمل الدفعات رقماً أعلى مما هو متوقع في أي نظام شريف، فلن يكون هناك أي تأثير ظاهر. إن الادعاء بعدم وجود تأثير على

(١٦) تستنتج إحدى الدراسات التي أجريت عن أندونيسيا أن غابات أندونيسيا الطبيعية قد اقتربت من التدمير الشديد الشامل. والسبب في هذا يعود إلى أن قطع الأشجار يتم عبر إزالة شاملة للغابات الموجودة وليس باستخدام أراضي خالية لزراعة الأشجار. وبإدراك مشكلة الفساد بطريقة غير مباشرة تستنتج الدراسة أن أندونيسيا بحاجة إلى إنشاء خدمات تفتيش ومراقبة مستقلة للغابات بعيداً عن وزارة الغابات، تملك نفوذاً ومصادر تمويل كافية وقدرة بوليسية على تطبيق القوانين (هاملتون ١٩٩٧ : ١٩٥).

تصرف الشركة، هو في حقيقة الأمر أكثر بساطة مما يعكسه الواقع. فبنود التنفيذ مضمونة وطويلة الأمد. وقد تثير طبيعة الصفقة الفاسدة شكوكاً تؤثر في طريقة عمل الشركة الخاصة، وقد تبرز الصعوبات حتى في حالة فوز الشركة الأكثر فعالية، كما أن طبيعة الصفقة الفاسدة قد تدفع الشركة إلى إتباع توجه قصير الأمد(١٧).

وهناك سببان لذلك: الأول أن المتعهد قد يشعر بالخوف من أن هؤلاء الذين هم في السلطة قد يتعرضون للسقوط بسبب فسادهم وعندها قد لا يقوم النظام الجديد باحترام الالتزامات السابقة.

والثاني هو أن النظام الحالي حتى لو بقي في السلطة، فإن الفائز يخشى من أن يبدأ النظام بفرض القوانين الاعتباطية والمطالبات المادية في اللحظة التي يرى فيها أن الاستثمارات قد دخلت على البلد. كما أن الشركة قد ينتابها القلق من أن يقوم الحاكم بالسماح للمنافسين بدخول السوق، أو أن عقدها سوف يتم إبطاله نتيجة أسباب سياسية أو متعلقة بالطمع(١٨).

---

(١٧) مثال على التوجه قصير الأمد لأصحاب امتيازات الأخشاب الفاسدين في ماليزيا. انظر فنسنت وبنكلي (١٩٩٢). إحدى الشركات الماليزية التي تعمل في غوايانا كان قد تسير بامتيازها لقطع الأخشاب بضعفي السرعة التي كانت قد خططت لها. (انفيرون-مينتال انفستجيشن إيجنسي ١٩٩٦ : ٢٨). روبرت ديكون (١٩٩٤ : ٤١٥) تظهر تقارير الدراسات بأن أمن المنصب يتناسب عكسياً مع تقديرات إزالة الأحراج، وأشار إلى حالة تبين أنه إذا كانت حقوق الملكية ضعيفة فإن إزالة الأحراج تمضي بسرة أكبر. طبعاً، الفساد فقط هو جزء من السبب حيثما يمكن للشركات أن تملك توجهاً قصير الأمد. يبين ديكون أن درجة إزالة الأحراج مرتبطة بالمتغيرات السياسية التي تعكس ملكية غير مضمونة. ولكن القوة التحليلية لنموذجه منخفضة.

(١٨) مثلاً إن الشركات المشمولة بالخصخصة في ماليزيا: الطاقة الكهربائية والاتصالات معاً اشتكت بأن الحكومة فيما بعد اعترفت بالكثير من المنافسين الإضافيين المرتبطين مع أطراف سياسية قوية. انظر كيران كوك. "الخصخصة الماليزية تفقد الإغراء" فايننشال تايمز عدد ١٣ تشرين أول ١٩٩٥.

فالشركة التي دفعت رشوة في السابق تبقى عرضة للابتزاز في المستقبل. ولهذه الأسباب فإن الشركة الفاسدة التي تعمل في قطع الأخشاب سوف تقوم بعمليات القطع بسرعة أكبر من تلك التي تجري في البلدان الشريفة. ومثلهم مثل المستثمرين في البيئات الخطرة إذ يمكن أن يكونوا مترددين في الاستثمار برؤوس أموال ثابتة يصعب إخراجها من البلد في حالة تغير الظروف.

مثال على ذلك يظهر في قطاع الطاقة الكهربائية حيث يتم بناء محطة طاقة عائمة على سفينة. وقد تم اتباع تلك الطريقة في عدة بلدان نامية لكي يتاح الخروج منها بأقل التكاليف نسبياً[١٩].

وباختصار فإن كلٍ من المعيار الزمني للإنتاج والمدخلات، يتم اختيارهما ضمن مزيج معين يأخذ في الاعتبار النظرة إلى المخاطر الخاصة والمتعلقة بطبيعة النظام الفاسد.

إضافة إلى ذلك، نادراً ما يبقى الفساد محدداً بدفعة واحدة للمسؤولين الكبار بل قد يتعدى ذلك إلى وجود رغبة لدى الشركة الفائزة أكثر من غيرها بالتورط في إضافة علاقات فاسدة صعوداً ونزولاً على سلم الحكم لحماية مصالحها. على سبيل المثال، قد تحصل شركة لقطع الأخشاب على امتياز قطع محدد بنوعية الأخشاب وهنا قد تقوم الشركة برشوة المفتشين لتزوير نوعية الخشب لقطع أعداد من الأشجار أكثر مما هو مقرر في الامتياز الممنوح لها[٢٠].

---

(١٩) انظر وليام م. بلكلي. "الطاقة: أكثر مصانع الطاقة تطفو بعيداً عن الأمم النامية" وول ستريت جورنال عدد ٢٢ أيار ١٩٩٦.

(٢٠) من أجل أمثلة أكثر، أنظر انفيرونمنتال انفستجيشن ايجنسي (١٩٩٦). في أندونيسيا ادعى المختصون بالبيئة بأن أحكام قطع الأشجار في البلاد قد انتهكت بشكل روتيني تحت حكم سوهارتو بتأثير الارتباط الكامل لمن كان يرأس مؤسسة الغابات (شوارتز ٩٩٤: ١٤٠).

مثل آخر قد يحصل في عقود مقاولات الإنشاء، فقد يقوم أحد المقاولين باحتساب رشوة مفتشي البناء لدفعهم إلى الموافقة على عمل لا يتلاءم مع معايير السلامة الوطنية. وفي الحقيقة أن مثل هذه التوقعات التي تضمن علاقة فاسدة طويلة الأمد، قد تشكل جزءاً من اللجوء إلى توقيع العقود مع الشركات الفاسدة في المقام الأول. في المقابل قد تقوم الشركة الفاسدة نفسها بحجب بعض الرشوات الموعودة كطريقة لضمان أداء المسؤولين. إذ تقوم الشركة بتوقيع عقد لتسليم الإسمنت لمصلحة بناء الطرق ولكنها تمتنع عن دفع الرشاوى إلى أن تقوم الجهة الحكومية بدفع فواتيرها، وفي الكثير من الأحيان تأخذ هذه الترتيبات شكلاً إسمياً على هيئة عقود استشارية يرتبط دفعها بدفع المستحقات الداخلة في العقد.

الخصخصة:

يمكن للخصخصة أن تؤدي إلى التقليل من درجة الفساد من خلال رفع يد الحكومة عن الموجودات وتحويل امتيازات ونشاطات موظفي الحكومة إلى خيار السوق والقطاع الخاص، إلا أن عملية التحول هذه تظل محفوفة بمخاطر الوقوع في الفساد، بسبب تشابه حوافز الفساد فيها مع تلك التي تنشأ من منح العقود والامتيازات، فبدلاً من رشوة مؤسسة حكومية للحصول على العقود والامتيازات، تقوم الشركات التي ترغب بشراء المؤسسة الحكومية برشوة المسؤولين الحكوميين في سلطة الخصخصة أو المسؤولين في أعلى مراتب الحكم. والرشاوى يمكن أن تدخل ضمن لائحة المؤهلين لدخول المناقصة كما أن الشركات قد تدفع الرشاوى لتحديد عدد الداخلين في المناقصة، ولكن تبقى هناك حوافز خاصة متعلقة بعملية الخصخصة. وبين هذه الحوافز تبرز ثلاثة عوامل هامة.

أولاً: عندما يتم خصخصة المؤسسات الحكومية يصعب إيجاد طريقة لتقييم موجوداتها، كما يصعب تحديد النظام التشريعي والقانوني الذي سيسود أعمالها

لاحقاً. وقد تخلق هذه الشكوك المحيطة بعملية الخصخصة فرصاً للفاسدين من داخل المؤسسة الحكومية لتقديم معلومات غير معلنة أو مبكرة مقابل الحصول على رشاوى أو منح معاملة خاصة للشركات الفاسدة التي تدفع لهم الرشاوى. حتى أن عملية التقييم يمكن أن يحتويها الفساد نتيجة لتعامل موظفين فاسدين في الداخل، أو مشرفين على التقييم من الخارج، تربطهم مصالح معينة مع الشركات المتعددة الجنسيات التي تتقدم للمناقصة[٢١]. وفي أقصى حد قد لا يحصل تقييم ولا مزاد. بل يتم فقط منح الامتياز للشركة الأكثر ارتباطاً سياسياً. وهناك أمثلة على بيع مؤسسات حكومية بأسعار غير معلنة لمشترين مشكوك في أمرهم مثل سياسيين في الحزب الحاكم وأشخاص غيرهم لا يملكون أية خبرة عملية (نيلليسن وكيكري ١٩٨٩ : ٦٦٨).

ففي البرازيل انسحب باقي المتقدمين إلى مناقصة شراء مؤسسة حكومية بعد أن تبين بوضوح نية الرئيس فرناندو كولوردي ميللو بمنحها إلى أحد حلفائه المقربين (مانزيني وبليك ١٩٩٦). فقد سعى كولور إلى إجراء إصلاحات في السوق لخلق إمبراطورية مالية خاصة به (مانزيتي ١٩٩٩). وفي اليونان تم توجيه الاتهام إلى شركة إيطالية برشوة رئيس الوزراء للحصول على معاملة خاصة في سعيها لشراء شركة الإسمنت الحكومية اليونانية (سافونا وميزانوتي ١٩٩٧ : ١٠٧). كما تشهد عدة أمثلة في الأرجنتين وبيرو وزائير وساحل العاج وتايلند وسلوفاكيا وغيرها الكثير على وقوع أمور شبيهة بتلك التي وقعت في اليونان. (مانزيتي ١٩٩٩، بازوك وسونغ سيلر ١٩٩٤، وفان دي وال ١٩٨٩). ولعل ضعف القوانين التي تتضارب فيها المصالح تجعل عملية الفساد الداخلي أكثر سهولة. ففي الأرجنتين تبين أن عدداً من موظفي الحكومة الذين قاموا بالإشراف على فتح مناقصات خصخصة الطرق

---

(٢١) انظر أنطونيا شارب. "سي في آر دي الطلب يوضح حدود مستشار أحكام البنك الدولي". فايننشال تايمز، عدد ١٨ كانون أول ١٩٩٨.

السريعة كانوا يعملون ضمن كادر الشركة التي حصلت على الامتياز (مانزيتي ١٩٩٩).

وفي فنزويلا قامت إحدى الشركات الاستشارية الأمريكية بتنظيم عملية الخصخصة لشركة طيران الدولة على الرغم من روابطها القوية مع شركة الطيران الأسباني إيبيريا (مانزيتي وبليك ١٩٩٦). وفي فترة لاحقة كانت إيبيريا منغمسة في تقييم شركة الطيران على الرغم من أنها كانت تخطط لشرائها وامتلاكها، وهو ما انتهى إليه الأمر (سيلارير ١٩٩٦ : ٦٥). وعلى ذمة المدعي العام الروسي فقد تم تشويه عملية الخصخصة في تلك البلاد من قبل بنوك قامت بترتيب رهانات المناقصة ثم انتهى بها الأمر إلى ربح مزاد الخصخصة[٢٢].

ثانياً: قد يقوم المسؤولون الفاسدون ببث معلومات للجمهور حول شركة معينة تعاني من تدهور وضعف في وضعها. وفي نفس الوقت يسربون معلومات داخلية للمقربين بأن الشركة تعمل جيداً. وهنا يقوم هؤلاء المقربون برفع سعر المناقصة بحيث يظهر الأمر وكأنه مزاد على مناقصة من قبل هيئة عليا. كذلك قد يحدث أن يحصل المراهنون الفاسدون على تطمينات بمعاملة قانونية لينة وهو أمر لا يمكن لغيرهم من المراهنين الاعتماد عليه.

وقد دلت عمليات التقييم التي تمت في وقت لاحق أن الخصخصة شكلت نجاحاً هائلاً للشركات التي انتقلت من العامة إلى الخاصة وأن هذه الشركات حققت عوائد عالية. كما لاحظ المراقبون في كل من الصين والإكوادور، وجود حالات من هذا النوع. وفي فنزويلا قام وزير الاستثمار الوطني بتبخيس قيمة بنك رئيسي وسط اتهامات بأنه قبض رشوة ثمناً لذلك (مانزيتي وبليك ١٩٩٦).

---

(٢٢) مواجهة مسبار الجريمة في الخصخصة الروسية فايننشال تايمز عدد ٦ شباط ١٩٩٦. انظر أيضاً سيلارير (١٩٩٦ : ٦٦).

ثالثاً: تزداد قيمة الشركة المخصخصة حين تحافظ على القدرة الاحتكارية التي كانت متوفرة لسابقتها العامة. ومثل هذا الأمر بالنسبة للاقتصاديين يعتبر مخالفاً لتبريرات الخصخصة. أما بالنسبة لدولة مفلسة ولمناقصيها فإن الإبقاء على هذا الاحتكار يخدم مصلحة الطرفين. لذلك يبرز دائماً صراعاً بين الحصول على الحد الأقصى من الدخل وبين منافسة السوق في جميع صفقات الخصخصة، فإذا ما قامت الدولة بإخضاع معلوماتها لمبادئ المنافسة فهي لن تستطيع أن تقر علناً باحتكارها، لذا تتدخل الصفقات الفاسدة من وراء الكواليس لتقوم بهذا العمل، مع فرق بسيط هو أن بعضاً من المكاسب تنتقل إلى الأفراد وليس إلى الحكومات. ويورد لويجي مانزيتي أن وجود العديد من المصالح المخصخصة في أمريكا الجنوبية قد أدى إلى زيادة ازدحام السوق بدلاً من التقليل منه (مانزيتي ١٩٩٧). ويضيف مانزيتي بأن خصخصة شركة الاتصالات في الأرجنتين ومصلحة الكهرباء في تشيلي قد تمت بطريقة أدت في النهاية إلى ازدياد أجور الاحتكار للفائزين. كما أن المراقبة القانونية التي استمرت لاحقاً بقيت ضعيفة. مثل هذه الصفقات لا يمكن تفاديها وقد ظهر لاحقاً أن خصخصة الاتصالات في الأرجنتين ومصلحة الكهرباء في تشيلي شجعت التنافس وحدت من أجور الاحتكار (مانزيتي ١٩٩٩).

وعلى الرغم من عدم تقديمها أي دليل مباشر على الفساد. فقد قام جون نيليس وسونيتا كيكري (١٩٨٩ : ٦٦٨) بوضع لائحة بعدة أمثلة للمكاسب الخاصة التي يمكن جنيها من تلك الصفقات.

ففي إحدى بلدان أفريقيا حصلت إحدى شركات صناعة التبغ الحديثة الخصخصة على حماية مكثفة تشمل وضع ضرائب مصادرة على المنتجات المنافسة لها واحتكار للمستوردات. كما تمكنت إحدى شركات التوزيع الخاصة للكوكاكولا من الحصول على امتياز احتكاري لإحدى عشرة سنة وتم تحديد إنتاج منافساتها من

شركات المشروبات الغازية الأخرى. وفي بلد آخر تم منح تسهيلات حماية عالية الفعالية لأحد مصانع الفولاذ المخصخصة جزئياً.

وعلى الرغم من حدوث صفقات فساد خلال عمليات الخصخصة إلا أن النتيجة النهائية تضع الأمر ضمن دائرة منافسة خاضعة لنظام السوق. ولكن انتقال أي شركة عامة إلى القطاع الخاص لا يعني بالضرورة الوصول إلى مثل هذه النتيجة والأسباب هي :

أولاً : إن أي شركة وخاصة تلك التي حافظت على بعض الامتيازات الاحتكارية ستبقى على الأرجح على علاقة قوية مع الحكومة. وبعد كل ذلك فإن معظم المشاريع الحكومية في الدول خارج تلك التي كانت اشتراكية سابقاً، تتمركز في صناعات تعتمد إلى حد كبير على اقتصاديات الجملة وفي قطاعات ينظر إليها كقطاعات ملتصقة بالمصلحة الوطنية مثل قطاع الخدمات العامة والنقل (يوتو بولس ١٩٨٩ : ٦٩٨). لذا نرى أن الرشوة قد أصبحت ببساطة بديلاً لصفقات شخصية كانت تنتشر في فترة الملكية الحكومية.

ثانياً : غالباً ما تقوم الدولة ببيع جزء فقط من ملكية المؤسسة العامة مع الاحتفاظ بسيطرتها، وخاصة في السنين الأولى لعمل الشركة الجديدة. ومثل هذه الشركات المهجَّنة تبقى عرضة للفساد من داخلها (كوفمان وسيغلباوم ١٩٩٧ : ٤٤٢). وقد يحاول مساهموا القطاع الخاص في الشركة المملوكة جزئياً من الدولة أن ينقلوا الخسائر إلى جانب الدولة نفسها، بالتعاون مع الموظفين الحكوميين الذين قد يتغاضون عن الأمر. ففي إيطاليا على سبيل المثال، قامت إحدى الشركات المشتركة بين الحكومة والقطاع الخاص في قطاع الصناعات الكيميائية، بالتورط في مثل هذه العملية. فقد تم دفع الرشاوى من أجل تحقيق المكاسب الخاصة عند تأسيس الشركة

المهجّنة، إضافة إلى الحصول على سعر عالٍ لنفس الموجودات، عندما أفلس المشروع وأعيدت الشركة إلى القطاع العام (كولازين جاري وروز أكرمان ١٩٩٨).

الحوافز الفاسدة قد تعني أن يخسر أفضل المراهنين لصالح موظف فاسد من الداخل. حتى لو كسبت أكثر الشركات فعالية العطاء، يعمل الفساد بحيث تحصل الحكومة على أقل المكاسب من عملية البيع. وهذا يتضمن فرض ضرائب أعلى أو تقليص الإنفاق العام.

استنتاجات:

الفساد الذي يضرب في طبقات الموظفين العليا يمكن أن يؤدي إلى تشوهات خطيرة في طريقة عمل المجتمع والدولة. فالدولة تدفع الكثير مقابل تدابير ضخمة ولا تحصل إلا على القليل من الخصخصة ومن عوائد الامتيازات.

والموظفون الفاسدون يدمرون خيارات القطاع العام مقابل الحصول على أجور كبيرة لهم، ووضع سياسات غير فعالة وغير مناسبة. كما أن الحكومة تطلق الكثير من المشاريع الخاطئة وتنفق أكثر مما يلزم حتى على المشاريع الجيدة. ويقوم الفساد بتقليص المكاسب المرجوة من الخصخصة ومن عوائد الامتيازات. أما الشركات التي تحتفظ بالقدرة على الاحتكار من خلال المحاباة والرشوة، فهي تحدّ بذلك من فعالية المكاسب التي قد تحققها الدولة من خلال نقل مؤسساتها العامة إلى مالكين من القطاع الخاص.

٤

تقليص الدوافع وزيادة التكاليف

تتوافق دوافع الفساد مع وجود مسؤولين حكوميين يتمتعون بصلاحيات تخصيص منافع نادرة وفرض تكاليف باهظة، ولأن ندرة المنافع تقع في صلب الصفقات الفاسدة تأتي المتطورات الأساسية المشتقة من اقتصاديات الجملة لتساعد في إعطاء الجهود المبذولة لمكافحة الفساد دفعاً بناء.

ويركز هذا الفصل والفصل الذي يليه على حوافز الإصلاحات المؤدية إلى تقليص المنافع، أو زيادة تكاليف العمليات المحظورة ويعدد الفصل الخيارات الإصلاحية التالية:

- التخلص من البرامج.
- التخاصية (أو الخصخصة).
- إصلاح البرامج الحكومية.
- الإصلاح الإداري.
- التأثيرات المعيقة لقوانين مكافحة الفساد.
- وأنظمة المشتريات.

التخلص من البرامج:

أكثر الطرق مباشرة في مكافحة الفساد هي إزالة البرامج التي يعشش فيها الفساد. فحين تفتقر الحكومة إلى سلطة تحد من التصدير أو تمنح التراخيص للأعمال فإنها تزيل بذلك مصدراً للرشاوى. وحين يتم إزالة برنامج دعم بعض السلع تختفي الرشاوى المترافقة مع مثل هذه البرامج. كما أنه حين يتم تقويم الأسعار ورفع القيود عنها تُعبِّر أسعار السوق عن قيم الندرة.

وبشكل عام تساعد الإصلاحات التي تدفع إلى زيادة التنافسية في الاقتصاد على تخفيف الدوافع للفساد (ادس ودي تيللا ١٩٩٥ ب٥١٤) وتعمل بعض البرامج الحكومية بشكل ضعيف الكفاءة لدرجة تصبح معه آلة بيد المسؤولين لجلب الرشاوى والعمولات وتعتبر البنى الحكومية التي تعطي صلاحيات غير محددة مصدراً مثالياً للعمولات وخاصة إذا لم يكن أمام المواطنين والشركات ملاذ غيرها. وفي مثل هذه الحالات يفضل إلغاء البرامج أحياناً بدلاً من وضع استراتيجيات إصلاحية أكثر حزماً. فعلى سبيل المثال تفتقر برامج إعطاء التراخيص المطلوبة للسماح بمزاولة الأعمال والاستمرار فيها إلى أي تبريرات معقولة. فقد دلت الدراسات التي أجريت في أفريقيا وأمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية وجود مجال كبير للفساد في مثل هذه البرامج (بيغستن وموين ١٩٩٦ ، كاوفمان ١٩٩٧ ستون، ليفي وباريدس ١٩٩٢) وينظر هنا إلى إلغاء بعض القوانين وإيضاح بعضها الآخر كبديل معقول لمثل هذه البرامج.

كذلك يمكن لبرامج دعم السلع أن تصبح مطبوعة بالفساد وحين يستفيد الراشون والمرتشون من برنامج فاسد، يصبح من الصعب كشف الفساد ولا يبقى أمام الدولة سوى حل وحيد وهو إزالة البرنامج من أجل التخلص من الفساد، فعلى سبيل المثال وجد أن البرنامج الذي وضعته الحكومة الأرجنتينية من أجل تشجيع

النمو الاقتصادي في بعض المقاطعات المتخلفة من خلال إعطاء دعم للصادرات لم يكن بمستوى الكفاءة المطلوبة بل تدنت كفاءته بشكل كبير بسبب الفساد والتلاعب. فقد كان بالإمكان تصدير سلعة معينة عدة مرات من خلال الموانئ الجنوبية، كما أقيمت مصانع وهمية في المحافظات الأكثر تطوراً.

وقامت هذه المصانع بمعالجة قليلة أو وهمية للمنتجات المصنعة في أماكن أخرى. وقد تبين من الدراسة التي قام بها البنك الدولي أن البرنامج كان غير فعال أبداً وأن ما يقدر بخمسة وعشرين في المائة من الدعم قد ضاع بسبب التلاعب (نوغس ١٩٨٩ : ٢٥-٢٧) وهذا الوضع يعطي مثالاً لبرنامج كان يجب على الحكومة أن تتخلص منه بكل بساطة.

إحدى الطرق المتبعة للتخفيف من الفساد تتمثل في إضفاء الشرعية على أعمال كانت تعتبر سابقاً غير قانونية. فغالباً وعندما يتم منع أحد المنتجات يستمر إنتاجه عبر أعمال غير قانونية، ويبقى مستمراً من خلال الرشاوى التي تدفع لحمايته، وهنا يجب على صناع السياسة أن يتساءلوا: هل المكاسب التي تحققت نتيجة لإبقاء العمل غير قانونياً تتفوق على التكاليف؟ ونورد هنا مثلاً من الولايات المتحدة حيث راجعت الحكومة نفسها بعد فترة تجريبية قصيرة من منع بيع المسكرات وقامت بإجراء التعديل الثامن عشر على الدستور وسمحت ببيعها. وقد اتسمت فترة المنع من عام ١٩١٩ وحتى عام ١٩٣٩ بانتشار الإنتاج، والبيع غير القانوني للكحول، وتفشي الفساد بين الهيئات التي تطبق القوانين. ويتم الآن مناقشة مسألة تشريع استخدام المخدرات عالمياً من خلال محاولة السيطرة على هذه الصناعة قانونياً أمام تعرض السلطات التي تنفذ القانون للفساد. أما القمار الذي كان محرماً في العديد من التشريعات الأمريكية فقد ظل مصدراً هاماً من مصادر فساد السلطات الحكومية وخاصة الشرطة. وجاء الرد في العديد من التشريعات الحديثة من خلال طرح تحويل

القمار إلى عمل قانوني على الرغم من إبقائه تحت المراقبة الحكومية الشديدة أو إلحاقه بالملكيات الحكومية.

وفي بعض الأحيان يحدث أن تؤدي إزالة بعض الحوافز الفاسدة إلى خلق فرص لحوافز أخرى، فإزالة تسعة تراخيص من بين عشرة مطلوبة للشروع بعمل ما، قد يؤدي إلى رفع درجات الرشاوى عند المسؤول المتبقي، كما أن رفع قيود دخول شركات القطاع الخاص قد يدفع بعض الإداريين في الشركات إلى رشوة البوليس لمضايقة منافسيهم. كما قد يؤدي إلغاء القوانين في مجال معين إلى زيادة الفساد في مجالات أخرى. وهذا الأمر يمكن أن يكون صحيحاً، خاصة عندما تمر النشاطات التي تتوخى الربح من خلال عدة سلاسل من الحوافز. فعلى سبيل المثال أدت الجهود الناجحة للوكالة الأمريكية للتنمية الدولية إلى تخفيف الفساد في قطاع نقل المنتوجات الزراعية في إحدى الدول الأفريقية، ولكنها في المقابل رفعت من درجة الفساد في الدولة المجاورة والعاملة على نفس طرق النقل. وقد نجحت هذه الجهود في تخفيف عدد مراكز جمع الرشاوى من خلال تخفيف الحواجز التي كانت الشرطة والسلطات الجمركية تقيمها على طول خطوط نقل محصول البصل من النيجر. ولكن هذا الأمر أدى للأسف إلى زيادة الرشاوى وإلى رفع قيمة الضرائب في ساحل العاج، وهي النقطة الأخيرة على الطريق (أسواق الخضار في أبيدجان روجرز وايجال ١٩٩٦).

مثل هذه الأمثلة تلقي الضوء على أهمية التعاطي مع أية تغييرات وعلى الرغم من أن إزالة البرامج القابلة للفساد قد تساهم في تخفيف حوافز الرشوة، إلا أن أي برنامج يتوجه بشكل عام لتقليص حجم المؤسسات الحكومية قد لا يعني بالضرورة تقليص الفساد (روز أكرمان ١٩٩٦س).

ويكفي لأن نتذكر أن شح الشيء يؤدي إلى ظهور حوافز الفساد وأن تخفيض النفقات الحكومية يمكن أن يتسبب في شح الأشياء. وهذا الشح يظهر عندما تتوقف

برامج الإنفاق أو عندما تفشل الميزانيات المعدلة في إحراز أي تغيير في الوضع القائم. وقد يحصل الأسوأ عندما تقع الحكومة تحت ضغوط مالية تضطر إزاءها إلى تخفيض النفقات. وإلى السعي للإبقاء على نفوذها من خلال زيادة القوانين والتفويضات مما يؤدي بالتالي إلى ارتفاع درجات الفساد (شيبر ١٩٩٦ : ١٢٧).

وإزالة بعض البرامج تحد من الحوافز الفاسدة التي ترافقها، ولكن سياسة الاقتطاع من الميزانيات التي تترك البرنامج على حالِهِ لا تساهم بشيء في هذا المجال. ولنفرض مثلاً أن أموال الدعم التي تعطى للتعليم العالي كانت في السابق متاحة أمام جميع الطلاب الذين نجحوا في امتحان الدخول، ولكنها الآن أصبحت تعطى إلى خمسين بالمئة من أوائل الطلاب. مثل هذا الشح في العرض والناتج عن اقتطاعات الدعم قد يؤدي إلى خلق حوافز فاسدة لم تكن موجودة في السابق. وطالما بقيت عملية حساب العلامات في الامتحان بعيدة عن الفساد، يبقى الحل من أجل تخفيف الفساد متوفراً من خلال رفع علامة النجاح للمحافظة على الهدف المتوخى من البرنامج المقتطع. وهنا يمكن التلاعب في مجال تخفيض الطلبات وإيجاد الشح للحصول على رشاوى عبر فرض طلبات معقدة، وصفوف طويلة، وقطع الطريق على البعض، وهذه الأمور قد تؤدي إلى إيجاد حوافز للفساد.

وعندما تتقلص النفقات الحكومية، تزداد معاناة المتعهدين الذين اعتمدوا على المشاريع الحكومية في السابق وخاصة تلك الشركات التي تخصصت بهذا الأمر وصار صعب عليها أن تغير اتجاهات عملها. وتدخل ضمن هذه الفئة الشركات المحلية التي تعنى بالشؤون العسكرية. في حين لا تتأثر الشركات متعددة الجنسيات كثيراً بسبب تنوع منتجاتها وقدرتها على تصريف أعمالها في بلاد أخرى، وهنا قد تضطر الشركات التي لا تستطيع تغيير اتجاه عملها إلى دفع الرشاوى من أجل الحصول على أجزاء من قطعة كعكة الحكومة الآخذة بالتقلص في المشاريع الحكومية. وقد تهبط كمية الرشاوى بمجموعها ولكن قيمة الرشوة ترتفع في كل مشروع،

وعندما ترتبط الحكومة في عقد ما مع أحد المتعهدين يبقى للرشوة مجال للاستخدام في محاولة الحصول على سعر أعلى أو زيادة أثمان بعض المواد أو تمرير بضائع غير مطابقة للنوعية المطلوبة.

وفي نفس السياق، لنفرض أن اقتطاع الميزانية وصل إلى نصف القيمة لدى إحدى المؤسسات التنظيمية، ولكن بدون أي تغيير في النظام التشريعي الأساسي ولنأخذ أولاً تشريع يسمح للشركات بالعمل ما لم تكتشف الحكومة أية مخالفة. في مثل هذه الحالة لن تتقدم شركات كثيرة بالاعتراض على تقليص النفقات لأن إجراءات الرقابة والتفتيش سوف تخف، وبالتالي يصبح الأمر في مصلحة هذه الشركات. وسيبقى دافع الرشوة موجود لدى مدير كل شركة على الرغم من أن عدد الرشاوى سوف يتقلص بسبب تقلص عمليات التفتيش والمراقبة.

ثانياً: لنفرض أن هناك قانوناً يتطلب من الشركات أن تحصل على ترخيص، وبالتالي فإن أي اقتطاع من الميزانية لا يأخذ في اعتباره تغيير التشريع سوف يؤدي إلى زيادة حوافز الفساد. إذ سوف يزداد تشجع الأفراد لدفع الرشاوى من أجل الحصول على الاهتمام المتقلص للسلطة أو للدخول إلى مقدمة الصف الطويل، والرشاوى التي يدفعها البعض تؤدي إلى تأخير عمل البعض الآخر، وهي نتيجةً تدفع بالتالي إلى دفع رشاوى أكثر وهكذا دواليك. مما يتسبب في ظهور دائرة جشع متواصلة (روز أكرمان ١٩٧٨، ٨٥-١٠٨). وتماماً كما هو الحال في تقليص برامج الدعم التي تؤدي إلى تقليص في النشاطات الحكومية وبالتالي إلى رفع مستوى الفساد، إلاّ في حالة تغيير القوانين بحيث تعكس حقيقة التقلص في الميزانية. وباختصار أن إزالة برامج نفقات أو قوانين يمكن أن تشكل سياسة فعالة في تحديد الفساد، إلا أنّ صناع السياسة يجب أن يتأكدوا من عدم انتقال مجال الرشاوى إلى مكان آخر، كذلك يؤدي تقليص ميزانية الحكومات إلى تقليص المنافع الحكومية مما يؤدي إلى ازدياد الفساد مع ازدياد تنافس المنتفعين على تلك المنافع الآخذة بالشح.

كما أن تقليص حجم النفقات الذي يترافق مع زيادة في التشريعات يؤدي ببساطة إلى تغيير مواقع الفساد. ولا يكفي لدولة ما أن تبقي اقتصادها الأكبر ضمن الإرشادات التي يمليها صندوق النقد الدولي، بل عليها أن تهتم بالبُنى التي تقوم عليها البرامج الحكومية وليس فقط بحجم الحكومة نفسها.

الدخول في عملية تخاصية مقبولة (الخصخصة):

كما أوضحنا في الفصل السابق، فإن التخاصية لها وجهان: أحدهما يمثل إصلاحاً ضد الفساد والآخر يفتح له مجالات أخرى، وعلى الرغم من أن التخاصية تعتبر عملية مرغوبة في الكثير من الحالات، إلاّ أن على المصلحين أن يقوموا بتصميم العملية بطريقة تقلص من دوافع الرشاوى المتبقية. فالعملية يجب أن تؤمن أوسع درجة من المشاركة بدلاً من محاباة فئة لها علاقات متينة مع النخب المحلية، كما يجب أن تحظى العملية بشفافية وبدعاية جيدة وخاصة عند القيام بتقدير الموجودات[1].

وعندما يصبح حدوث صفقة داخلية أمراً لا يمكن تفاديه، تصبح عملية التخاصية غير مجدية لأن مراقبة المؤسسة الحكومية أسهل من مراقبة مؤسسة القطاع الخاص. ومع ذلك ففي بعض الأحيان تصبح عملية الخصخصة ونقل المؤسسة إلى

---

(١) عن كاوفمان وسيفلباوم (١٩٩٧)، ومانزيتي (١٩٩٩) نيلليس وكيكري (١٩٨٩ : ٩٦٩). التكاليف التي تتكبدها الدولة نتيجة لفقدان الشفافية موضحة في مثل التخاصية في البرازيل، كما وردت في كلمة ألقاها مدير بنك تشيز مانهاتن ينصح فيها المستثمرين الأجانب باتخاذ شركاء محليين بسبب قلة توفر المعلومات الحكومية. ويضيف أن المستثمرين عادة ما يتلقون رزمة المعلومات عن المناقصة قبل ٣٠-٤٥ يوم وأحياناً ١٥ يوم من بيع المؤسسة. وغالباً ما تكون المعلومات هزيلة وغير معتمدة، ويقول أيضاً: " لا تتوقع من أي مؤسسة أن تفتح أوراقها وتسمح لمحاسبيك بمراجعتها، كما أنها لا تقدم لك إلا القليل من الضمانات والعروض. وعندما تصطدم لاحقاً بأية مفاجئات فالمشكلة مشكلتك". منقول عن روزدي. ه. ورريت كتاب "البرازيل برنامج الخصخصة يضع منعطفات جيدة أمام المستثمرين الجانب" (مجلة ١٦ كانون الثاني ١٩٩٦).

شخص في الداخل مرغوبة، وخاصة حين يكون المالك الجديد محصناً ضد الضغوط السياسية التي تؤثر سلباً في فعالية الأداء.

وحين تحتفظ المؤسسة المخصخصة بالقدرة على الاحتكار، يصبح من اللازم إيجاد مؤسسات قانونية جديدة تكون هي نفسها غير عرضة للنفوذ السلبي ولعل من المهم إيجاد إطار قانون ومصدق قبل البدء بطرح العروض إذ يجب على الاقتصادات النامية والتي تمر في مرحلة انتقال تترافق مع ظهور مؤسسات حكومية جديدة، أن تقوم بوضع تشريعات قانونية قوية تتمتع بالشفافية والعلانية (تننباوم ١٩٩٦) مما يخفف من الشكوك التي تحوم بالعادة حول عملية اختيار العروض وإمكانية تلاعب الشركة الفائزة بالمؤسسات القانونية التي تظهر إثر العملية (مانزيتي ١٩٩٧، نيلليس وكيكري ١٩٨٩ : ٦٧٠). وكذلك لا يجب أن تنْقل النماذج القانونية المتعلقة بالدول المتقدمة مباشرة إلى تلك الدول التي تقل عنها في القدرات البيروقراطية وتزيد فيها إمكانيات الفساد والسيطرة من قبل الشركات المنظمة. إذ يجب أن تصمم المؤسسات الجديدة ضمن خلفية وجود مثل هذا العامل الأساسي في الاعتبار، مع تحديد إعطاء الصلاحيات، وإدارتها. وتحتاج المؤسسات القانونية الجديدة إلى مناهج عمل واضحة مبسطة وقدرة على التطبيق. وقد دلت الدراسات التي أجريت حول حالات محددة من قوانين الاتصالات في ستة بلدان مختلفة عن وجود حاجة لوضع قيود على إعطاء الصلاحيات ضمن بيئة قانونية مستقرة ومؤسسات تطبيقية جديرة بالثقة (ليفي وسبيلر ١٩٩٦). وقد استنتج المؤلفان أن وجود قضاء مستقل هو شرط ضروري للتطبيق الفعال لعمليات التخاصية ولكن حتى مع وجود قضاء مستقل تبقى العملية بعيدة كل البعد عن الفعالية ما لم تتمكن المؤسسة السياسية من وضع قيود قانونية ملزمة.

وفي حالة تعذر تطبيق أحد هذين الشرطين، تصبح فوائد التخاصية أقل من المطلوب للجمهور.

وفي العادة فإن الشركات التي لها علاقات فاسدة مع زعماء سياسيين من الداخل هي التي تنفرد بتقديم العروض عندما توضع المصالح الحكومية على طاولة التخاصية. والنتيجة تكون عروضاً متدنية السعر إضافة إلى محاباة في المعاملة مستقبلاً.

وأخيراً عندما يصبح بالإمكان إضافة التزامات جديرة بالثقة، يأتي قرار الأخذ بالقوانين التنظيمية المبسطة نتيجة لقوة ونوعية البيروقراطية التي تتولى الحكم. على سبيل المثال تتمتع جمايكا بقضاء موثوق ومستقل ولكن قدراتها الإدارية الضعيفة أوحت باستخدام قوانين مبسطة (نفس المصدر: ٧-٩).

من المحتم أن تبقى هناك بعض الامتيازات، لذلك يتوجب على مشرعي القوانين أن يحموا أنفسهم من أي تدخل خاطئ من خلال عملية تقنين تتسم بالشفافية، وتحد من تضارب المصالح، وتولي المناصب بمعزل عن أي ضغوط سياسية. ويوصي البعض بإعطاء مؤسسة فردية واحدة صلاحيات واسعة للحكم على عدة صناعات منتظمة لتحقيق أمرين: هما المحافظة على الخبرات والموارد، والحد من التدخل السياسي السافر. وفي حكومة تمتلك درجة من المصداقية الشعبية، يمكن لوكالة ذات أسس عريضة أن تستفيد من وجود مظاهر سياسية متقدمة من أجل جعل المراهنة على تدخلات سياسية خاطئة أكثر خطراً (سميت وشن ١٩٩٥: ٧). كما أن تشريع القوانين يجب أن يتم بطريقة تتيح للمستهلكين رهاناً أفضل في أي نظام قانوني فعال. وعلى سبيل المثال: يقوم مشرعو قوانين الاتصالات في نيوزيلنده والمملكة المتحدة بتأسيس أنظمة تعطي للمستهلكين حسومات أو رديات في حال فشلت الشركات في تنفيذ الالتزامات المحددة لها. (نفس المصدر: ٨) ومثل هذه الحواجز التي تفرض على البيروقراطية، تعتبر ذات أهمية كبرى بسبب بقاء المهمات التنظيمية حتى البسيطة منها عرضة للفساد.

واستقامة عملية التخاصية تظهر تحت المحك في البلدان التي تشهد انتقالاً في نوعية أنظمتها مثل بلدان أوروبا الشرقية وبلدان الاتحاد السوفياتي سابقاً. ففي مثل هذه الدول تمتد خصخصة قطاعات واسعة من الميراث الوطني السابق. كذلك ومن أجل الحد من الفساد سواء عند نقطة البيع أو في الوقت الحاضر يتوجب إيلاء اهتمام أكبر بإيجاد بيئة قانونية معتمدة وتتمتع بالشفافية، مثل هذا الأمر لم يحصل في تلك البلدان وجاءت النتائج متوقعة (روز أكرمان ١٩٩٤، شيللي ١٩٩٤).

وعلى الرغم من أن الدراسات الحديثة تجادل بأن عمليات التخاصية التي تمت في أوروبا الشرقية ودول الاتحاد السوفياتي سابقاً كانت مفيدة على العموم، فقد أشار عدد من الكتاب إلى وجود خلخلات خطيرة في الأنظمة والقوانين (كاوفمان وسيفلباوم ١٩٩٧). ويقول هؤلاء أن المستندات التي قامت عليها عمليات التصفية والتخاصية بدت على أقل تقدير عرضة للفساد مع حدوث عمليات بيع من الإدارة إلى الموظفين ووجود جو عام من الخصخصة الفورية نتيجة لبطء العملية وارتفاع درجات الصلاحيات وغياب الشفافية. وقد ظهرت العروض الحكومية الأساسية والمناقصات والمبيعات التجارية على شكل خيارات وسطية، توازنت في بطئها على حساب الشفافية والإدارة المستقلة. فالدول التي تخضع لعمليات تخاصية كبرى تحتاج إلى موازنة سرعة تنفيذها مقابل القيمة الطويلة الأمد لأنظمة قانونية واضحة وعمليات نقل للثروة ينظر إليها من قبل الناس على أنها قانونية وعادلة.

إصلاح البرامج الحكومية:

هناك الكثير من برامج الإنفاق والتنظيم التي تملك تبريرات قوية لوجودها وقد تحتاج إلى تعديل وليس تغييب. فالفساد في جمع الضرائب لا يمكن إزالته بإلغاء عملية الجمع، كذلك تعتبر العديد من البرامج ردود على فشل الأسواق أو على مطالب المواطنين للبضائع الحكومية والعدالة الاجتماعية. أحد الحلول يكمن في

إيضاح وتبسيط القوانين من أجل تخفيف صلاحيات موظفي الحكومة وجعل عملية المراقبة أكثر سهولة وأقل اعتباطية.

فالقوانين يمكن جعلها أكثر وضوحاً. ومن خلال تقديم تبريرات علنية صحيحة. والحكومات قد تحبذ وضع قوانين بسيطة وغير مميزة للاتفاق على التنظيم وجمع الضرائب.

جمع الضرائب:

يتضمن الإصلاح الضريبي غالباً تبسيط الضرائب وجبايتها على أسس يصعب إخفاؤها أو تبخيس قيمتها. ويمكن تثبيت ضرائب الشركات بشكل مستقل عن الربح الفعلي لهذه الشركات. والتخفيف من عمليات الفساد والتهرب الضريبي تتناسب عكسياً مع التراجع في الإنصاف، على سبيل المثال قامت المكسيك بوضع ضريبة بديلة تصل إلى ٢٪ على الأقل على القيمة الحقيقية للموجودات الثابتة، وتدفع الشركة القيمة القصوى لهذه الضريبة حين تستحق ضريبة المؤسسة. في حين تدفع الشركات التجارية الصغيرة ضريبة مجملة عن موظفيها وتدفع الشركات التجارية المتوسطة على مجمل مبيعاتها أو دورة راس مالها. وقد أدت هذه الإصلاحات إلى زيادة الدخل الإضافي من خلال انخفاض التهرب الضريبي والفساد ورغم أن بعض الشركات اشتكت من معاملة غير منصفة إلا أن القضايا الضريبية رفعت إلى المحاكم (داسن جوتبا وموكهيرج ١٩٩٨ : ٣١١-٣١٢). على أن مثل هذه الإصلاحات قد لا تعتبر كافية ما لم يمتلك جامعوا الضرائب حوافز للعمل بفعالية، وما لم يتم معاقب المتلاعبين بقيمة الضرائب على سبيل المثال حققت التسهيلات الضريبية في الفيليبين مكاسب ضئيلة بسبب عدم اتخاذ خطوات لتحسين حوافز جامعي الضرائب ودافعيها (إيبير ٤١٠).

وخلال عملية إصلاح نظام الجمارك في المكسيك تقلصت عدد الحواجز الجمركية في مطار مكسيكو سيتي من ستة عشر إلى ثلاثة. وتم تبسيط النظام لتقليص التأخير، وخفض عدد الموظفين بشكل كبير.و أما الموظفون الذي بقوا فقد خصصت لهم رواتب أعلى وأصبحت المراقبة أكثر مصداقية وفعالية[٢]. وعلى الرغم من أن تجربة المكسيك السابقة تنطوي على صعوبة كبيرة في الاحتفاظ بالمكاسب الأساسية، إلا أن أحد موظفي الحكومة صرح بأن هذه الإصلاحات أدت إلى زيادة العائدات الجمركية بشكل ملحوظ[٣]. كما أفادت بعض الشركات عن تقلص ساعات الانتظار وحالات الفساد. إن الإصلاح الناجح لنظام جمع الضرائب والعائدات في أي بلد يجب أن يسمح ببعض التخفيضات في نسب المكوس والضرائب. إذ أن هذا الأمر يساعد على تجنب ظهور حالات عديدة من التهرب الضريبي، وبالتالي ارتفاع نسب المكوس، وتوالي ازدياد حالات التهرب بشكل متواصل. ولعل الدراسة التي أجريت في الهند تقدم مثالاً تقليدياً لمثل هذه الحقيقة. فعلى الرغم من ارتفاع نسب الضرائب تقلصت مجاميع العائدات سواء بسبب ازدياد حالات الفساد أو بسبب اعتماد دفاتر محاسبية خارجية. وفي مثل هذه الحالة لن تجد الحكومة أفضل من مراجعة إصلاحية عامة لكامل بنية وإدارة النظام الضريبي من أجل الخروج من مثل هذا المأزق. ويكفي ببساطة أن يتم رفع رواتب جامعي الضرائب وزيادة المراقبة لتحقيق نتيجة إيجابية (داس كوبتا وموكهيرجي ١٩٩٨ : ١٠١-١٠٢).

---

(٢)ديك ١٩٩٢ : ٢٤-٢٧ (جمارك المطار ٣ بلايين بيزو مكسيكية سنوياً) آ إيكاونوميتات عدد ١٣ شباط ١٩٩٢.

(٣)جمارك المكسيك (التعديل الخلفيف) قبل النافطا NAFTA (خدمات رويترز الجديدة ٢٤ شباط ١٩٩٣.

تنظيم وتخصيص الخدمات الحكومية:

لطالما أوصى الاقتصاديون بإجراء إصلاحات تنظيمية تحد من صلاحيات الموظفين. ففي التنظيم البيئي على سبيل المثال، دعم الاقتصاديون الخطط القائمة على نظام السوق، مثل الرسوم المتواصلة والرخص المتبادلة، إضافة إلى فرض عوائد استخدام للخدمات الحكومية الشحيحة.

ومثل هذه الإصلاحات تنطوي على مكاسب إضافية تتمثل في تخفيض حوافز الفساد من خلال إحلال الدفعات القانونية مكان الرشاوى. فمبيعات المياه، وحقوق الرعي، وحقوق التلوث التجاري، وبيع رخص الاستيراد والتصدير، وغيرها يمكن أن ترفع من فعالية النشاطات الحكومية في نفس الوقت الذي تقلص فيه درجة الفساد، إذ يمكن حينها أن تدار طوابير الانتظار من خلال رسوم مختلفة تعتمد على مدى حاجة المتقدم لتسريع نتيجته (لوي ١٩٨٥). وعلى سبيل المثال قامت دائرة الجوازات في الولايات المتحدة بتقديم خدمات مستعجلة مقابل رسم معين[٤]. وقد أظهرت المسوحات التي أجريت في الباكستان والهند أنه عندما يتفشى الفساد تصبح الشركات المحلية وحتى الفقراء أكثر رغبة لدفع رسوم قانونية من أجل تحسين الخدمات (بول ١٩٩٥، روز أكرمان وستون ١٩٩٨).

وفي جميع هذه البرامج تذهب الخدمات إلى الناس الأكثر تقديراً لها. وتأخذ الدفعات القانونية مكان الرشاوى، وحين تعمم الخطط التي تستهدف الحوافز تعميماً مناسباً، تصبح بمثابة إعادة تنظيم وليس إلغاء تنظيم، مما يسمح بتحقيق الأهداف المرجوة بأفضل التكاليف فعالية.

ويختلف استخدام وسائل التحفيز غير المركزية في عملية التنظيم عن التراخي المؤسسي العادي أو المتكرس الخاضع للمصالح الخاصة بالشركات. وفي المجالات

---

(٤) أنظر htmehttp://www.travel.slate.go/pooxport-expedite .

المتعلقة بتلوث الماء والهواء، أثبتت تجارب السوق وتجارب الفعالية أن الأمر يتطلب تنظيماً قانونياً وليس إلغاء التنظيم فاستخدام الحوافز المادية قد يعني وصول مستويات أعلى من التنظيف أكثر من استخدام قوانين الأمر والسيطرة، إذ ينبثق عن مثل هذه الخطط التنظيمية إصلاحاً أكثر أصالة، وبعيداً عن الانصياع فقط لأوامر الشركات. وبالنتيجة فإن مثل هذه الخطط قد تواجه استعداء من الشركات نفسها، التي كانت في السابق تمتدح فضائل السوق في مجالات أخرى. فالتنظيم الفعال يتضمن الاهتمام بالتكاليف والمكاسب ولا يتضمن تخفيض قوانين التنظيم (أكرمان وستيوارت ١٩٨٨، لافي ١٩٨١، شولترز ١٩٩٧).

ويمكن للإصلاحات القائمة على نظام السوق أن تعتمد الدفعات القانونية بديلاً للرشاوى في الأنظمة الفاسدة، ولكن لسوء الحظ فإن الشركات المنظمة قد تعترض على الإصلاحات التي غالباً ما ينظر إليها في الدول الأقل فساداً على أنها طريقة لتخفيف التكاليف، لذلك رأينا أن شركات الأعمال في المكسيك لم تتبنّ الاقتراحات الكفيلة بإحلال البرامج القائمة على التحفيز عوضاً عن القوانين الملزمة في مسألة التلوث البيئي.

وعودة إلى أحد المعلقين عن الموضوع قال: إن انتشار الفساد المزعوم بين المحققين البيئيين يعني على حد قول أحد رجال الأعمال: "أنه من الأرخص غالباً أن تدفع الرشوة للمسؤول من أن تضع التحسينات"(٥).

كذلك فإن الفساد يمكنه أن يدمر الإصلاحات تماماً كما يمكنه تدمير أكثر قوانين الإلزام والسيطرة المعهودة. فالشركات قد تستمر في رشوة المسؤولين لتزييف تقارير المراقبة، ومن الواضح أن الموظفين المدنيين بحاجة إلى حوافز مناسبة ومراقبة دائمة. ومع ذلك فإن أنظمة الحوافز تسهل عمل هؤلاء البيروقراطيين الذين يتفاعلون

---

(٥) الطريق إلى هواء أنظف، فاينشال تايمز عدد ١٠ نيسان ١٩٩٦.

مع الشركات المنظمة. فعلى سبيل المثال وفي مجال البيئة أيضاً لا تحتاج الحكومة إلى إصدار أوامر محددة وملزمة، فالمؤسسة العامة قد تراقب مستخرجات التلوث وتفرض الرسوم على الشركات التي تطلقها. كذلك يمكن للمؤسسات الخاصة أن تساعد في إدارة مثل هذا البرنامج. ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال تهيئ غرفة التجارة في شيكاغو منبراً لشراء وبيع الحقوق الحكومية الفيدرالية لاستخراج أكسيد الكبريت[٦].

لذا، فالإصلاحات التي تهيئ للشركات وسائل قانونية للدفع من أجل الحصول على مكاسب شحيحة أو من أجل تفادي التكاليف الزائدة، يمكن أن تحد من تفشي حوافز الفساد. وحتى لو تسببت الشركات في أذية الآخرين كما يحصل عادة في المجال البيئي، فإن الإصلاحات القائمة على نظام السوق يمكن أن تساعد في توزيع أعباء التنظيف بشكل أكثر فعالية ووضع حد للفساد.

إلا أن ملوثي البيئة الفاسدين لا يملكون أي دافع لدعم مثل هذه الإصلاحات إذ ظلوا يعتمدون على الرشاوى لتفادي أية مسؤوليات قانونية. وعلى الدولة أن تبني مصداقية لأنظمة مراقبتها قبل أن تفكر بجعل مثل هذه الإصلاحات ممكنة عملياً.

إصلاح برامج المنفعة الاجتماعية:

تعتبر رسوم الاستخدام طريقة غير مناسبة في تخصيص الخدمات المصممة لمنفعة الفقراء، ولكن إذا كان نظام الخدمة قد تكرس فعلاً من خلال الرشاوى، فإن نظام الرسوم القانونية قد يكون ثاني أفضل بديل معقول لمسالة شح الخدمات. وكطريقة بديلة يمكن للخدمات الحكومية أن تقدم إلى المحتاجين الذين يستطيعون

---

(٦) التلوث (اختيار البائع للمزاد العلني): اختارت وكالة حماية الطبيعة غرفة شيكاغو التجارية من أجل إجراء المزاد العلني حول تصاريح السماح لمصانع الطاقة بإطلاق أكسيد الكبريت. نيويورك تايمز عدد ١٢٨ أيلول، ١٩٩٢.

إعـادة بيعهـا إذا شـاؤوا. وفي المقـابل إذا كـان الهـدف هـو التأكد من أن الفقير يستخدم المنفعة الحكومية مثل مسألة الصحة العامة أو التعليم، فإن الأمر هنا يصبح بحاجة إلى وسـائل أكثر مباشرة في محاربـة الفسـاد. ومرة أخرى يمكن لعمليات تبسيط البرامج أن تصبح استراتيجية فعالـة في محاربـة الفسـاد. وينطوي أحـد أنـواع هـذه العمليات على تحديد الجدارة لاستحقاق المكاسب، فجميع الأحكام غير المحددة تعتبر عرضة للفساد وفي النهاية يمكـن تخصيص أيـة خدمـة مـن خلال إجراء قرعة وعلى الرغم من شعور الخاسـر هنـا بوجود سوء عدالة في التوزيع إلا أن الفائزين على الأقل يتمتعون بفرصة طيبة لتحقيق بعض المكاسب.

نـوع آخر مـن التبسيط يتعلق بطبيعة البرنامج نفسه، فعندما يعم الفساد برنامجاً لتقديم خدمـات سلعية، يصبـح الدفع النقدي المباشر مفضلاً، لأنه يلغي سلسلة من حوافز الفساد. فعلى سبيل المثال قام البنك الدولي في إحدى مراجعاته لبرامج تقليص انتفاخ الوظـائف المدنيـة في الـدول الـنامية. وأوصى البنك الدولي بدفع النقود مباشرة لهؤلاء الذين يفقدون وظائفهم. وحجة البنك هنا أن مثل هذه الدفعات تتجنب المرور في الدهاليـز البيروقراطية لانتزاع الأجور والتي يواجهها في بعض خطط إعادة التأهيل أو القروض الموجهة (البنك الدولي ١٩٩١ : ٢١).

وكأمر بديـل، وعندما لا تمثل هذه الدفعات النقدية خياراً قابلاً للتطبيق، فقد تضـطر الحكومـة نتيجة لصعوبة مراقبة الموردين أن تتوجه نحو استخدام مقاييس سهلة أو صعبة أو زائفـة. وعـلى الـرغم مـن أن مـثل هـذه الإجـراءات قـد لا تعتبرُ مثالية في بيروقـراطيات تملك إشـرافاً عامـاً قوياً إلا أنهـا قـد تشـكل الخيـار الأكـثر جـدوى. وفي أحيـان كثيرة تشـكل أنظمـة الحوافز، التي تستخدم وسـائل شبيهة بنظام السوق عاملاً مساعداً.

فعلى سبيل المثال، عندما تستخدم الحكومة موردين من القطاع الخاص لتوريد خدمات مدعومة، يمكن إنشاء نظام تسوق بالوكالة، إذ يتلقى المورد دفعات فردية لكل زبون مدعوم فقط، عندما يستطيع جذب زبائن يقبلون بالدفع. عندها يصبح هذا الزبون الدافع وكيل تسوق للزبائن المحتاجين، وتعتبر هذه الطريقة في الإشراف ناجحة فقط في حالة تشابه نوعية طلب الخدمة من قبل الزبون الدافع والزبون المحتاج إضافة إلى عدم إحجام الدافع عن استهلاك هذه الخدمة جنباً إلى جنب مع الزبون الفقير. كذلك يتوجب أن يصعَّب الأمر على الموردين أن يميزوا بين الزبائن الذين يدفعون والذين لا يدفعون، في عملية توريد الخدمات. ولا يجب أن يسمح لهم بالدفع من تحت الطاولة ليظهروا على شكل وكلاء تسوق زائفين. ومع ذلك يجب أن يكون بالإمكان إيجاد مثل هذه الظروف في سياقات أوسع كالصحة التعليم (روز أكرمان ١٩٨٣).

وحتى لو كان الأمر مجدياً فإن التسوق بالوكالة يعتبر حلاً لنوع واحد فقط من الاحتيال. فسيجد الموردون صعوبة في تقليص نوعية خدماتهم والمحافظة في نفس الوقت على أهليتهم للدفعات المدعومة. ولكن الخطة لا تقدم شيئاً من أجل وضع حد لمحاولات الاحتيال الهادفة من قبل البعض لتسجيل تلك المكاسب لصالحه مما يعني أن أمرا مثل هذا يتوجب التعامل معه بطرق أخرى.

ومن الواضح أن قيمة هذه الإصلاحات تعتمد على تكاليف تحديد مرونة موظفي القطاع العام. وفي بعض الأحيان يجب تحمل درجة معينة من الفساد بسبب المنافع التي تتأتى من توجه إدارة البرنامج نحو معالجة كل حالة بمفردها. ولكن حتى في تلك الحالات تبقى الشفافية والعلنية عاملاً مساعداً جداً في التغلب على دوافع الفساد.

الضغوط التنافسية في الإدارة:

غالباً ما يترعرع الفساد في البنية الهرمية للبيروقراطية، فالموظفون في أسفل الهرم يجمعون الرشاوى ويمررون حصة منها لهؤلاء الذين في راس الهرم. وقد تدفع هذه الحصص من أجل الحصول على الوظيفة نفسها، كذلك في المقابل يمكن للموظفين على رأس الهرم أن يقوموا بتنظيم وتطويع النظام الفاسد من أجل تجنب حدوث تنافس لا فائدة منه بين الموظفين في أسفل الهرم. وعندها يمكن لكبار الموظفين تقاسم الأرباح مع مرؤوسيهم. ربما باستخدامهم في تحويل الأموال أو نقل الرسائل أو أية أعمال مغامرة أخرى قد تعرضهم للاعتقال. ويتطلب كسر حلقات مثل هذه النماذج جهداً أساسياً في عملية إعادة التنظيم.

وتنطوي إحدى هذه الجهود على الاستخدام الخلاق للضغوط التنافسية داخل الحكومة. ولعل صورة البيروقراطية تشبه شجرة وكل موظف فيها مسؤول أمام رؤسائه لإتمام إنجاز عمل فردي. مثلاً على ذلك: قد يقوم الموظفون بتقديم نفس الخدمة، ولنفرض أنها خدمة رخص بناء، كل في موقع جغرافي مختلف مخصص له. وهنا نرى أنه طالما منح كل موظف القدرة على ممارسة الصلاحيات، فإن مثل هذا النوع من التنظيم يعطي الموظف درجة من التسلط على مراجعيه. ورغم وضوح لائحة المؤسسة وحسن تنظيمها، تأتي النتيجة انتشار الفساد. ومثل هذه الحالة المَرَضية يمكن تفاديها إذا قام المسؤولون بتقديم نفس الخدمة المتبادلة. بمعنى أن يعطى المسؤولون صلاحيات متداخلة لإصدار الأحكام مما يمنح المراجعين الخيار لأن يختاروا أي بيروقراطي ليراجعوه. وعندما يستطيع المراجعون التقدم إلى أي عدد من المسؤولين أو يتحولون إلى مسؤول ثان حين يخذلهم المسؤول الأول، لا يعود لأي مسؤول القدرة على الاحتكار وبذلك لا يستطيع أحد منهم انتزاع رشاوى كبيرة من المراجعين.

ضمن أي ظروف تفرض البيروقراطية التنافسية نفسها كاستراتيجية إصلاح واقعية؟ لعل أفضل مثل على مثل هذه الحالة يظهر في المنفعة العامة المتوفرة لكل المراجعين.

لنفرض شيئاً دنيوياً مثل مبيع طوابع البريد (آلام ١٩٩١) حيث يمكن لأي كان أن يشتريها بدون إظهار وضعه المالي ومكانته كمواطن.

وهذا يعني انخفاض صلاحية الموظف. إذ عندما يطلب موظف ما رشوة، يستطيع المراجعون ببساطة أن يستبدلوا شباك المبيع بواحد آخر. والدائرة البريدية بدائرة أخرى. بالطبع يمكن للمراسلين الحصول على بعض البقشيش مقابل توزيع بعض الطوابع بالمجان، ولكن طبيعة الطوابع كمنتج تجعل من السهل نسبياً وضع ضوابط مالية. ولعل هذه الحالة البسيطة توضح المتطلبات الأساسية لمدخل ناجح نحو البيروقراطية التنافسية. فيجب أن يكون للناس حق الحصول على مكاسب كما يجب أن لا تتسهل الأمور أمام الموظفين المسؤولين بأن يعطوا الزبائن أكثر مما يستحقونه. لذا تشكل إمكانية التوجه إلى مسؤول آخر حدا للرشوة أمام أي بيروقراطية فردية. وإذا لم تثبت مثل هذه العلاقة فإن الزبائن والمسؤولين يصبحون أمام علاقة تواطئية قد يرغب الاثنان في استمرارها. قد يقل حجم الرشوة مع وجود مسؤولين مرتشين آخرين ولكن الخسارة للدولة تبقى كبيرة. لذلك فإن مدى جدوى مثل هذه التنافسية البيروقراطية تعتمد أساساً على مدة قدرة الهيئات البيروقراطية العليا على مراقبة النتائج. وهؤلاء ليسوا بحاجة إلى مراقبة مسألة الرشاوى بأنفسهم ولكن عليهم أن يراقبوا النتيجة. ففي مَثَل الطوابع البريدية يتوجب على السلطات العليا أن تتمكن من متابعة أعداد الطوابع المباعة، وتحميل الموظفين الأدنى مستوى المسؤولية عن مجموع الدخل. فالحاجة إلى التسلسل الهرمي هنا موجودة دائماً ولكنها تدار باتجاه مراقبة النتائج وليس التصرفات. وفي الحالات التي يتوجب على المسؤولين فيها أن يقرروا مدى أهلية أحد المراجعين للحصول على مكسب معين مثل رخصة أو تصريح، فإن

البيروقراطية التنافسية قد تبدو واعدة ضمن بعض الظروف. لنفرض أن المكسب المطلوب مثل جواز سفر أو رخصة قيادة سيارة ليس مكسباً شحيحاً بل مقتصراً على المراجعين المؤهلين. هنا تبدو المعايير المحددة للحصول على مثل هذا المكسب واضحة ومعروفة لدى المراجعين ولدى المسؤولين على السواء.

فالمراجعون غير المؤهلين لن يتمكنوا من الحصول على المكسب دون دفع رشوة، في حين يستطيع المراجعون المؤهلون تبين طلبات الرشاوى والتقدم إلى مسؤول آخر حين تكون مثل هذه الطلبات عالية.

ولا يمكن للمواطنين أن يعلموا إذا كان مسؤولاً معيناً فاسداً أم لا إلاّ حين يتقدم بطلب رشوة. وهنا يصبح وجود مسؤولين شرفاء مكلفاً للمراجعين غير المؤهلين مما قد يدفعهم بعيداً عنهم، ويخفض من مبالغ الرشاوى ويؤدي إلى تحريض المسؤولين الفاسدين السابقين على طلب الرشوة وبذا يعرضهم أكثر للكشف.. وهكذا دواليك. والرشوة تصبح هنا مقامرة لكلا الاثنين، المواطنين والمسؤولين الذين يحسبون حساباً للمواطنين، كأن يقدموا تقريراً عن فسادهم. وعندما يصبح الرهان غير مواتياً، يحجم المسؤولون عن طلب الرشاوى وعن خدمة المرشحين غير المؤهلين.

ولعل أبلغ مثل على هذا يأتي من أندونيسيا السبعينات حيث تنافس المسؤولون في الحصول على امتياز الموافقة على عروض الاستثمارات الأجنبية. وقد بلغ التنافس مدى بعيداً لدرجة أن المكاسب التي كانوا يأملون الحصول عليها كأموال تسريع للعملية، اضمحلت ولم يعد بالإمكان المحافظة على المطالب الفاسدة[٧] ولكن تبين فيما بعد أن الرئيس سوهارتو قد حل المشكلة من خلال دمج هذه القرارات في مكتبه الخاص. وحتى في حالة عدم أهلية الراشين للحصول على المكاسب التي

---

(٧) ثيودور سميث: "الفساد، التقاليد والتغيير، أندونيسيا" ابرينسا ١٩٧١، سجلت في كاريينو (١٩٨٦ : ١٧٩).

يطلبونها فإن البيروقراطية التنافسية قد تظل تعطي بعض الفائدة، فعلى الرغم من أن المرشحين غير المؤهلين سيظلون يدفعون الرشاوى، إلا أنهم أيضاً لن يدفعوا أكثر من اللازم طالما أنهم يستطيعون تجربة مسؤولين آخرين (روز أكرمان ١٩٧٨ : ١٥٥-١٥٩). ولسوء الحظ فلن تدور أية دوائر خيرية في مثل هذه الحالة. لنفرض على سبيل المثال مسألة الفساد في منح رخص قيادة السيارات: هنا قد تؤدي أمانة بعض المسؤولين في دائرة السير إلى زيادة مكاسب المسؤولين الفاسدين مما يشجع غيرهم على الفساد فيما بعد. وكلما ازداد عدد هؤلاء، تأخذ الأرباح في الهبوط حتى تصل إلى وضع وسطي مستقر.

ومثل هذه المستويات المنخفضة من الرشاوى تأتي من التنافسية إلا أنها تزيد عدد المراجعين غير المؤهلين وتشجعهم لدفع رشاوى. ولكن هذا الأمر قد يزيد في النهاية من الأعباء الاجتماعية مع نزول أعداد أكبر من غير المؤهلين لقيادة السيارات في الشوارع.

وللبيروقراطية التنافسية قيمة محدودة في الحالات التي يفرض فيها الموظفون الحكوميون مثل جامعي الضرائب ورجال لشرطة نفقات بدلاً من المكاسب، ومع ذلك يمكنها على الأقل التخفيف من درجة الرشاوى. فرجال الشرطة الساعين إلى السيطرة على الأعمال غير المشروعة يمكن أن يعطوا مجالات متداخلة لتطبيق القانون. بهذه الطريقة لن يتمكن المغامرون وبائعوا المخدرات من دفع مبالغ كبيرة لرجل الشرطة في المنطقة لأنهم يعلمون بأن رجلاً آخر غيره قد يأتي ويطلب الرشوة. إذ لا يوجد شرطي واحد بمفرده قادر على إعطائهم الحماية. وبذا لن يستطيع أن يطلب ثمناً لمصداقية حمايته. وهذه النسبة المتدنيّة من الرشوة التي تتوفر لرجال الشرطة قد تدفع بعضهم أن يحافظوا على الأمانة بعد أن يقوموا بوزن المخاطر مقابل المكاسب التي قد يحققونها من قبول الرشاوى (روز أكرمان ١٩٧٨ : ١٥٩-١٦٣).

أما المسؤولون الذين يعملون على فرض الأنظمة القانونية أو يديرون برامج للمنفعة العامة، فهم يشبهون إلى حد قليل رجال الشرطة. والعاملون في التنظيم يمكن رشوتهم من قبل رجال الأعمال من أجل التغاضي عن بعض الاعتداءات، كذلك الحال مع مدير البرامج الذي يمكن رشوته أيضاً من أجل كسر بعض قوانين التوزيع، وهنا تظهر مسالة تداخل القوى المنظمة كأحد الحلول. فعلى سبيل المثال كان الفساد في البرازيل خلال السبعينات يتمركز في برنامج إصلاح الأراضي، وقد تحققت السيطرة عليه في أحد البلدات بسبب التنافس بين المؤسسات المتداخلة. فالذين اشتكوا من انتزاع حقوقهم من قبل إحدى الوكالات كانوا يستطيعون مراجعة دائرة أخرى لطلب التعويض (كوهن وبنكر ١٩٨٣ : ١٠٩).

وبالطبع يمكن لرجال الشرطة ومفتشي المصانع ومديري البرامج أن يردوا من خلال تنظيم أنفسهم في مجموعة متواطئة من أجل انتزاع الرشاوى من الشركات والأفراد وقد يتكرر هذا الأمر كثيراً بحيث يصبح مصدر قلق حقيقي.

ولكن تظهر أحياناً إمكانية لكسر مثل تلك المجموعات، من خلال إدخال ضباط أو مفتشين لفرض القوانين عبر عدة قنوات سياسية محلية أو على مستوى الولاية أو الفيدرالية. وعلى الرغم من تواصل مثل تلك المجموعات حتى ضمن ترتيبات مثل هذه، إلا أنها تواجه صعوبة في تنظيم نفسها. وفي الحالة البرازيلية التي وصفت سابقاً ظهرت تلك المجموعات محددة النفوذ أمام تماس قليل مع عدد من المسؤولين في عدة مؤسسات في حين ظل الفساد منتشراً في بلدة أخرى حافلة بالفساد بسبب عدم وجود مثل هذا الترتيب.

وعلى الرغم من أن البيروقراطية التنافسية يمكن أن تخفض من مستويات الرشاوى، وبالتالي تحبط مشروعات الفساد لدى بعض المسؤولين، إلا أن تلك المستويات المتدنية من الرشاوى قد تشجع أعداداً أكبر من الأفراد والشركات على

الدخول إلى هذا السوق غير المشروع. والسؤال الأساسي في مثل هذه الحالة هو: هل تتناسب الأعباء الاجتماعية للفساد بشكل عكسي مع حجم الرشاوى؟

لنفرض على سبيل المثال حالة موظفي الضرائب في الهند حيث تم تنظيم كل مكتب ضريبي على أساس تداخل أحكام المسؤولين فيه، فقد تبين أن المكاتب التي تعج بأعداد كبيرة من الموظفين قد أظهرت أداء ضعيفاً مقارنة مع تلك التي يعمل فيها أعداد أقل، ويعتقد أريندام داس كوبتا وديليب موكهيرج (١٩٩٨: ١٣٦) أن الموظفين في المكاتب المزدحمة والكبيرة يتنافسون على أخذ الرشاوى من دافعي الضرائب لخفض دفعاتهم الضريبية ممّا أدى إلى تدني حجم الرشاوى.

ولكن مع وجود فرصة ضئيلة للحساب والعقاب، لا تشكل الدفعات القليلة الحجم حافزاً لدى الكثير من الموظفين للتصرف بأمانة ولكنها تشجع دافعي الضرائب على الرشوة من أجل الحصول على معاملة خاصة. وإذا فرضنا وجود تراجع متواصل في الطلب على الخدمات الفاسدة، فإن الاتجاه المتصاعد نحو زيادة الموظفين الفاسدين يؤدي إلى انخفاض حجم الرشوة وزيادة وقائعها وقد جاء في أحد التقارير من نيبال وجود حالة مشابهة حيث وقع موظفو الجمارك في تنافس لتقديم رسوم جمركية مخفضة مقابل قبض رشاوى. وقد تقاطر التجار نحو البوابات الجمركية الأقل طلباً للرشوة والأخفض رسماً. وقد حاول بعض المسؤولين وضع حد للمنافسة من خلال توظيف رجال عصابات لمضايقة الذين لا يختارون بوابتهم الجمركية، ويفضلون التعامل مع غيرهم من الموظفين (الفيفر ١٩٨٦: ٤٨). لاحظ هنا مدى الاختلاف الهام بين مثل هذه الحالات وبين حالات تطبيق القانون. فالمقامر أو مروج المخدرات لا يمكن أن يشعر بالأمان لأنه قد يواجه رجل شرطة جديد يقوم باعتقاله ويطالبه بدفع رشوة في أي وقت. في حين أن المسؤولين في حالة الضرائب قد يتنافسون لإعطاء تخفيضات ضريبية. ولكن حين يتم دفع الضريبة المخفضة من قبل أي من

المراجعين لا يحق بعدها لأي مسؤول في نفس المستوى أن يتدخل. لذا فالمراجعة من فوق ضرورية لرفع درجة الخطر أمام الموظفين الفاسدين.

قدرة الردع في قوانين مكافحة الفساد:

ترسم الدول في العادة خطاً بين الرشوة غير القانونية والهدايا المقدمة عن حسن نية، ولكن الدول تختلف عامة في الحد الذي تضع عنده هذا الخط. إلا أنني في هذا الفصل سأقوم بتناول هذا الموضوع كما هو وارد من أجل البحث عن استراتيجية فعالة للردع. و تركز الاستراتيجيات الرادعة التي سأقدمها على كل من تحسين تأثير الردع من خلال الاعتقال والعقاب، وعلى مكافأة هؤلاء الذين يقدمون الوثائق حول أعمال الفساد. إن الوضع الأفضل ليس بأن يكون الفساد صفراً، حتى ولو لم يعط أية قيمة للمكاسب التي يحققها المرتشون. فعندما نأخذ تكاليف المنع في الاعتبار، يتوجب وضع مستوى النفقات من أجل الردع حيث تتساوى المكاسب الهامشية والنفقات الهامشية (أنيكياريكو وحجاكويز ١٩٩٦، بيكر وستون ١٩٧٤، روز أكرمان ١٩٧٨ : ١٠٩-١١٩).

إن ردع التصرفات الإجرامية يعتمد على مدة نسبة كشف الجريمة وعقابها وعلى العقوبات المفروضة من قبل النظام القانوني إضافة إلى العقوبات الجانبية الأخرى والمتمثلة في تشويه السمعة والعار (بيكر ١٩٦٨). ويمكن للسلطات التنفيذية القانونية أن تجري تغييراً في أحد هذين العاملين أو في كليهما ولكن لا يوجد لدينا دليل عملي على أهمية هذه العوامل[٨].

يعتمد الكشف الناجح عن الفساد على مخبرين يقدمون التقارير من الداخل حول أعمال الفساد. وغالباً ما يتطلب هذا من المسؤولين أن يقدموا الوعود بالتساهل

---

(٨) أظهرت إحدى الدراسات التي استخدمت المعلومات الأمريكية من عام ١٩٧٠ إلى عام ١٩٨٤، أن كل من زيادة نسبة الإدانة وإطالة أمد الحكم بالسجن يشكل رادعاً للفساد (جويل دريتش ٩٨٩).

مع أحد المشاركين، وهذا الأمر يشكل تناقضاً هاماً للجهود الساعية لتنفيذ القانون. فتوقع العقوبات القاسية غالباً ما يردع الفساد ولكن تحقيق درجة عالية من كشف الفساد يمكن أن يتم فقط عندما تقدم الوعود بعقوبات خفيفة. وسوف أبدأ هنا بمناقشة مسألة الردع بناء على توقع العقوبة ثم آخذ بالاعتبار الاستراتيجيات التي تنطوي على التفاعل بين العقوبة وإمكانية كشف الفساد.

يتطلب الأمر وجود طرفين اثنين للدخول في صفقة فاسدة، لذلك فالجريمة لن تحصل إذا تمكن القضاء من ردع أحد هذين الطرفين، وفي بعض البلدان يتم التعامل مع الراشين برفق أكثر من متلقي الرشوة (هيبكيما وبويون ١٩٩٧). أما في بلدان أخرى فلا يُعتبر دفع الرشاوى ضمن الجرائم(٩) في حين يظهر الأمر عكسياً في بلدان أخرى حيث يميز قانون الجرائم بين الفساد الفاعل والفساد السلبي. وينظر للراشي على أنه الطرف الفاعل في الفساد وللمرتشي على أنه الطرف السلبي (فيرمولن ١٩٩٧). وهذه التمايزات لا تضع يدها على مختلف الحالات الثقيلة. وغالباً ما يمكن وصف الموظف الرسمي على أنه الطرف الفاعل الذي ينتزع الرشوة (ميني ١٩٩٦ : ٣١١). عملياً لا يعني التمييز بين الفساد الفاعل والسلبي وبين انتزاع الدفعات والرشوة إلا القليل لأن الطرفين يجب أن يتفقا قبل حصول واقعة الفساد.

إلى ذلك يمكن تمييز الرشوة بشكل أكثر فائدة على أساس الأذى الاجتماعي الذي تسببه. ولنبدأ باعتبار إذا كان الراشي مؤهلاً لتحقيق المكسب الذي يرشي من

---

(٩)في مقابلة مع وزير العدل التايواني ماينغ جو عام ١٩٩٥، اشتكى الوزير من أن القانون التايواني لا يعتبر دفع المواطن للرشوة جريمة أمام القانون وادعى الوزير أن غياب مثل هذا الإجراء يبدو مشجعاً لرجال الأعمال لإعطاء كافة أنواع الهدايا كما يشكل غيابه عقبة أمام استئصال ثقافة الهنج باو (دفع الأموال للمسؤولين في أغلفة حمراء اللون (عن مقابلة أجريت في مامين مان لصالح مجلة فار إيسترن إيكونوميك ريفيو عدد ٢٣ آذار ١٩٩٥) في المقابل يعتبر دفع الرشوة في تشيلي جرماً في حين أن استلامها ليس كذلك إلا إذا رافقته إساءة أو عمل خاطئ (هيبكيما وبويسن ١٩٩٧ : ٤٩٥).

أجله وإذا كان هناك شح في مثل هذا المكسب[١٠]. وهنا تظهر ثلاث فئات: مكاسب غير قانونية، مكاسب قانونية ولكن شحيحة ومكاسب قانونية ليست شحيحة في حال تخصيصها بشكل شريف. فإذا كانت المكاسب المحققة غير قانونية فإن الأذى الاجتماعي الذي يلحقه فسادها هو تشويه الصورة من قبل الدفعات الفاسدة. أما إذا كانت المكاسب قانونية وشحيحة في نفس الوقت فإن المسؤول الفاسد يكون قد فضل الراشين على غيرهم من المنتفعين المستحقين، وهنا يظهر الأذى الاجتماعي في صافي كلفة التخصيص من خلال الرغبة في الرشوة بدلاً أن يكون من خلال معيار البرنامج الفساد وأخيراً يمكن للمكاسب أن تصبح قانونية وتظهر شحيحة بنفس الوقت بسبب مواقف المسؤولين الفاسدين أنفسهم. وهنا يظهر الأذى الاجتماعي في الخلل الذي يختلقه هؤلاء المسؤولون من أجل انتزاع الرشاوى.

وعند تحديد كيفية تخصيص مصادر تطبيق القانون، يتوجب وضع الأذى الاجتماعي في مقدمة العوامل الأكثر أهمية. وبشكل عام يتوجب إعطاء الأولوية للفساد المتعلق بتخصيص المكاسب غير القانونية.

وبشكل مجرد توجد صعوبة في ترتيب الصفقات الفاسدة التي تؤثر على تخصيص المكاسب القانونية. وتعتمد التكاليف الاجتماعية على مدى الضرر الحاصل نتيجة استخدام معيار الرغبة في دفع الرشوة، من ناحية، مقابل العجز والظلم الذي تسببه محاولات المسؤولين لوضع عنق زجاجة وإظهار شح المكسب من ناحية أخرى.

---

(١٠) شلايفر وفيشي وهما عالمان قانونيان يميزان بين الرشوة وانتزاع المال اعتماداً على سؤال: هل تلقى الراشي معاملة أكثر تفضيلاً من غيره؟ أو هل توجب عليه أن يرشي كي يعامل معاملة منصفة؟ (إيرس ١٩٩٧: ١٢٣٤-١٢٣٨، ولبند غرن ١٩٩٨: ٨٢٤) ومع ذلك فإن السؤالين مجتمعين عملياً. (إيرس ١٩٨٧: ١٢٣٦-١٢٣٧).

لنلتفت الآن إلى استراتيجية العقوبات. وهنا قد يساعد ترتيب درجات الأذى الاجتماعي الذي تسببه مختلف أنواع الوقائع الفاسدة في وضع أولويات التنفيذ. إلا أن العقوبات التي تفرض حقيقة على المدانين لا يجب أن ترتبط بمسألة الأذى الاجتماعي، بل بالمكاسب التي يتلقاها الشخص الفاسد. ولنفرض أن المجتمع لا يعطي وزناً إيجابياً للمكاسب الفاسدة، فإن الهدف هنا هو تقليص الفساد ما أمكن ضمن مصادر تنفيذ قانونية محدودة. ومن أجل ردع الرشوة، فإن على أطراف الصفقة الفاسدة أن يواجهوا العقوبة التي تعكس قيمة مكاسبهم. ولأن فرص الكشف والإدانة هي أقل بكثير، فإن على المدانين أن يعاقبوا بإضعاف ما حققوا من أرباح.

ومن وجهة نظر رادعة مجردة، يمكن أن تركز جهود تطبيق القانون على كلا طرفي الصفقة الفاسدة، أما من وجهة النظر المتعلقة بمدى تَقَبّل الجمهور للأمر، فإن الراشين الذين يسعون لتحقيق مكاسب قانونية يثيرون عطفاً جماهيرياً ولا يستقطبون اللوم. وعلى أي حال، أياً كان التركيز، فإن على الفاعلين أن يواجهوا توقع عقوبات مرتبطة بمدى مكاسبهم الشخصية من فسادهم.

يجب أن ترتبط عقوبات المسؤولين بحجم دفعات الرشوة التي يتلقونها وبمدى إمكانية الكشف عنها، وإذا لم يتم مثل هذا الأمر فسرعان ما تواجه جهود مكافحة الفساد تناقضاً في عملها. وقد يؤدي وجود غرامة عالية ومثبتة إلى تقليص وقائع الفساد، على الرغم من أنها قد ترفع حجم الرشاوى المدفوعة. وحين ترتفع العقوبة يزداد خطر التورط في الرشوة ويحتاج الأمر إلى زيادة حجم الرشوة من أجل إغراء المسؤولين بالتورط فيها. لذا فيجب زيادة الغرامة بنسبة تزيد عن الدولار لكل دولار زيادة في قيمة الرشوة (روز أكرمان ١٩٧٨ : ١٠٩-١٣٥). ويمكن لهذا الأمر أن يتم من خلال ربط قيمة الغرامة المفروضة عند الإدانة بقيمة الرشوة أو بزيادة خطر الاعتقال مع ازدياد قيمة الرشوة. ومع ذلك فإن انخفضت إمكانية القبض على

الفاسدين مع انخفاض قيمة الرشاوى، فإن العقوبة لكل عملية يتم كشفها يجب أن تعكس انخفاض وقائع الكشف وهذا قد يعني أن المدانين بتلقي رشاوى صغيرة قد يواجهون عقوبات أقصى من هؤلاء الذين يتلقون رشاوى أكبر.

أما على الطرف الآخر من الصفقة الفاسدة فإن أية غرامة ثابتة تفرض على الراشين قد تخفض من الطلب على الخدمات الفاسدة، ومن درجة الرشاوى، إلا أنها لن ترك أي أثر مقبول، حين يعبر الراشي حاجز الفساد.

لذا ومن أجل أن نحصل على أثر مقبول يجب أن يتم ربط الغرامات المفروضة على دافعي الرشاوى إلى مقدار الكسب الذي يحققونه (أرباحهم الزائدة مثلاً) وليس إلى قيمة الرشوة نفسها[11]. فالرشاوى تمثل تكاليف بالنسبة لهؤلاء الذين يدفعونها لذا يجب عدم ربط الغرامات بهذه التكاليف إلا إذا كانت تمثل دليلاً جيداً لمدى ما حقق الراشون من مكاسب.

ويظهر القانون الأمريكي ضعيفاً في الاعتراف بهذا اللاتناسق الموجود بين دافعي الرشوة ومتلقيها في عقوباته المفروضة، فالغرامات الجرمية متساوية بمعنى أنه لا يمكن فرض غرامة بأكثر من ثلاثة أضعاف القيمة المادية المساوية للرشوة بالنسبة لكل من الراشي والمرتشي كما لا يمكن حبسهما أكثر من ١٥ سنة. (الدستور الأمريكي ١٨ : ١-٢(أ)). يبدو هذا الأمر مناسب للمسؤولين الذين يتلقون

---

(١١) من جانب آخر إذا كررت الشركات القابلة للفساد ارتكاب أعمالها الفاسدة، فيمكن ردعها من خلال إجراءات تحظر عليها عقد صفقات مع الحكومة لمدة من الزمن، ومن أجل ترك أثر معقول، يجب أن يتم هنا ربط عقوبات الحظر بمدى جدية الفساد الذي تم كشفه. للمزيد من الأمثلة على الحظر انظر لائحة سنغافورة السوداء: الشركات الموسومة بالفضائح (مجلة نيكاي الأسبوعية عدد ١٩ شباط ١٩٩٦) كذلك ثاشر (١٩٩٥) الذي يصف الممارسات المتبعة من قبل سلطة البناء في كلية نيويورك.

الرشاوى. إلا أن استخدام مبدأ الثلاثة أضعاف قد يشكل إجراء خفيفاً لخطر الكشف والعقوبة، ولعل نسبة الكشف الحقيقية قد تصل إلى أقل من الثلث، ولكن القانون يعترف باللاتناسق الموجود في صفقات الفساد، من خلال السماح للرئيس بإبطال أية صفقة أو أي مكسب، إذا كانت هناك أية إدانة قانونية تحت بند الرشوة أو الابتزاز أو تضارب المصالح. فالولايات المتحدة يمكنها أن تستعيد إضافة إلى أية غرامات، المبالغ التي أنفقت أو استلمت على حسابها أو أية قيمة تمثلها (١٨ الدستور الأمريكي ٨،٢). ومثل هذا الحق في الاسترجاع صمم لتفادي الخسائر الحكومية وهو يشكل رادع ضعيف للدفعات الفاسدة لأن قيمة الاسترجاع ليست مضاعفة بشكل كاف يعكس نسبة الكشف.

وإذا لم تزداد توقعات العقوبات مع ازدياد مكاسب الصفقات الفاسدة للراشين والمرتشين، فإن الحكومة ستقع في فخ أكيد، حيث نسب الفساد المرتفعة تولد نسباً أخرى مرتفعة أيضاً. وعندها قد نصل إلى توازن منخفض للفساد لا يمكن الوصول إليه من خلال خطوات صغيرة تبتعد عن الواقع الراهن. أما توازن الفساد العالي فيحدث عندما تزداد المكاسب الصافية للفساد مع ازدياد وقائعه. فقد يحدث مثل هذا على سبيل المثال، إذا اكتشف المسؤولون عن تطبيق القانون نسباً أقل من الصفقات الفاسدة، عندما ترتفع وقائع الفساد. وعندما لا تكون الغرامات المفروضة على المدانين بالفساد معدلة بطريقة تأخذ مثل هذه الحقيقة في حسبانها.

ومع ذلك فإن كل حالة توازن مضاعفة يمكن تحويلها إلى حالة توازن فردية ذات درجة منخفضة من الفساد، عندما يتم اختيار استراتيجية تطبيق مناسبة للقانون، أو عندما يتم تغيير ظروف الحصول عل المعلومات. ونعني هنا تلك الاستراتيجيات التي ترتبط بين العقوبات المتوقعة وبين الأرباح المقبولة، والتي من شأنها أن تخلص المجتمع من فخ الفساد المستشري.

ولكن تطبيق هذا الأمر قد يتطلب زيادة كبيرة في موارد تطبيق القانون من أجل تحويل النظام إلى توازن منخفض للفساد. والخبر الجيد هنا أن هذه الزيادة الحادة في موارد تطبيق القانون لن تكون بالضرورة أمراً دائماً، بل ببساطة، تكون كافية لإنزال النظام نحو مستوى فساد منخفض (لوي ١٩٨٦ : ٢١-٢٢) والفكرة المرتجاة هنا هي تغيير التوقعات، فحملة تنظيف مركزة يمكنها أن تغير التوقعات حول تعاون الآخرين في النظام الفاسد. وحين يتم الوصول إلى توازن منخفض جديد للفساد، يمكن حينها المحافظة على الواقع الجديد بمصادر أقل لفرض القانون، طالما بقي الشرفاء راغبين في فضح العروض الفاسدة وطالما بقي المسؤولون عن تطبيق القانون يلاحقون الأعمال الفاسدة (كادو ١٩٨٧، روز أكرمان ١٩٧٨ : ١٣٧-١٥١).

ومن المستحيل الوصول إلى درجة الردع الفعال، ما لم تتمكن الشرطة من الحصول على الدليل الموثوق، وهو ما يعتبر مهمة في غاية الصعوبة لأن معرفة واقعة الفساد في الغالب تقتصر على الطرفين المشاركين فقط دون غيرهما. وتعتمد إمكانية انكشاف الأمر على مدى رغبة أحد الطرفين في تبليغ الشرطة. وضمن هذا السياق تعد الشرطة بتخفيف العقوبة أو حتى بالمكافأة إذا اقتضى الأمر. ولنفرض أولاً أن المكسب المحقق هو مكسب قانوني، وأنه متوفر للجميع من دون قيد في عالم شريف، حتى للذين يدفعون الرشاوى حالياً. هنا قد يبدأ الراشون بالاعتقاد بأنهم ضحايا ابتزاز لأنهم يحصلون على مكاسب تحق لهم بموجب القانون، وأنهم قد يكونون في وضع افضل في عالم يسوده الشرف. مثل هؤلاء يشكلون حلفاء محتملين في حملة مكافحة الفساد، ويمكن أن يتعاونوا في الجهود المبذولة لإلغاء الرشاوى. ولعل وجود وعود بالتساهل، قد تعطي مثل هؤلاء دافعاً لفضح طلبات الرشاوى، وتشجيع المستفيدين من البرامج الحكومية على طلب الخدمات التي تخلو من دفع الرشاوى. ثم لنفرض ثانياً وجود مكسب قانوني ولكن شحيح، قد تم تخصيصه بطريقة فاسدة ليخدم أفراد لن يكونوا مؤهلين ولم يدفعوا رشوة. هنا يتقدم الراشي لا

المرتشي طوعاً بأي تقرير عن الصفقة الفاسدة، ولكن الأشخاص الذين يخرجون فارغي الأيدي من هذه العملية قد لا يستطيعون إخفاء استيائهم. فعلى سبيل المثال قد يشكل هؤلاء الأشخاص المستاؤون من فشلهم في كسب المناقصات الحكومية عاملاً مساعداً في تسهيل عملية الحد من الفساد (الام ١٩٩٥). ويجب أن تتم مكافأتهم حين يحضرون دليلاً حتى لو كان سبب خسارتهم للمناقصة لم يكن قائماً على أسس أخلاقية. كأن يكون مثلاً عدم رغبتهم في دفع رشوة كافية. وقد أظهرت إحدى المسوحات التي أجريت حول قوانين مكافحة الرشوة في ثلاثة عشر دولة نامية أنه يمكن السماح لمثل هذه الدعاوى في معظم الأحكام القانونية (هيبكيما وبويسن ١٩٩٧ : ٤١٦).

أما الرشاوى التي تدفع للحصول على خدمات غير قانونية فتعتبر الأصعب في السيطرة عليها. غالباً ما يكون الراشون متورطين في نشاطات غير قانونية أخرى، مما يصعب على الذين يفشلون منهم في تحقيق مكاسب من مساعيهم الفاسدة بأن يزعموا أمام المحكمة بأحقيتهم في الحصول على المكسب غير القانوني. ومع ذلك يمكن الاستفادة من هشاشة موقف هؤلاء الراشين من أجل كشف مواقع الفساد. إذ يمكن لبعضهم أن يعامل معاملة لينة أمام مشكلة مخالفة قانون مخدرات مثلاً مقابل أن يقدم دليلاً معيناً في إحدى قضايا الفساد في المحكمة. وفي عالم الأعمال تدفع معظم الرشاوى من قبل موظفين ووكلاء وليس من قبل الإداريين في رأس الهرم وعندما تفتح الرشوة الطريق لشركة ما للحصول على أعمال، يأمل عادة أصحاب الشركات والإداريين بتسهيل قيام موظفيهم بدفع رشوة في حين يحاولون تجاهل التفاصيل[(١٢)].

(١٢) يأمل كبار الإداريين أن باستطاعتهم الاعتماد على قدرة موظفيهم في جعل الرشاوى تبدو معقولة، ففي إحدى التجارب أبدى الطلاب الذين يدرسون الأعمال والإداريون التزاماً قوياً بالأمانة كمبدأ ولكن أكثر من ٧٠٪ كانوا راغبين في دفع رشوة للحصول على عمل. ولعل أكثر التبريرات تكراراً كانت: أن الواجب الأول للإداري هو تحقيق أهداف الشركة لذلك يصبح من الضروري في بعض الأحيان أن يتغاضى عن المسائل الأخلاقية.

لذلك عندما يطلب من هذه الشركات تحمل مسؤولية فساد موظفيهم ووكلائهم، ترفض الإدارة قبول أو دعم أي نظام رقابة فعال. وتتناول جينفر آرلن هذه المشكلة بالتحليل من خلال الوضع العام لجرائم الشركات، وتستنتج أنه يجب اعتبار عدد من القوانين البديلة التي تكون أعلى من الوضع القانوني المالي، لكي تستطيع وضع حد لجرائم الفساد في الشركات والمؤسسات. وأحد هذه الاحتمالات يتمثل في قانون الإهمال. والذي يحمل الشركات المسؤولية أمام القضاء في حال إهمالها تطبيق القوانين داخل مؤسساتها. ولكي يتم تفعيل مثل هذا القانون يجب على المحاكم أن تصبح قادرة على تقييم التصرفات الداخلية للشركات، وهو عمل في غاية الصعوبة. ويكمن أحد الحلول في وضع توجيهات دقيقة تحدد نوعية المراقبة الداخلية المطلوبة (ارك ١٩٩٤).

وضمن هذا السياق، وضعت FCPA وهي المؤسسة الأمريكية التي تعمل في محاربة الممارسات الفاسدة، قوانينها لحظر تقديم الرشاوى ضمن شروط محاسبية تطبق على الشركات تحت اسم قانون الحماية والتبادل. وبموجب هذا القانون يطلب من الشركات وضع أنظمة محاسبية تعكس بدقة جميع الصفقات التي تدخل ضمن موجودات الشركة، وتبنّي نظاماً فعالاً للسيطرة على الحسابات الداخلية بحيث تبقى هذه الشركات وإداريوها عرضة للعقوبات المدنية والجرمية في حال مخالفة هذه الشروط المحاسبية[١٣].

لا يوجد أي صفة دفاعية رسمية لمنظمة FCPA ولكنها عملياً تظهر معاملة لينة مع الشركات التي تطبق مثل هذه الشروط الداخلية الفعالة، كذلك تظهر إرشادات المحكمة الفيدرالية أنها تكافئ الجهود الداخلية التي تبذلها الشركات من أجل الكشف عن الاعتداءات على القوانين ومحاكمة مرتكبيها (نوبلز وميستر

(١٣) المرسوم المتعلق بالممارسات الأجنبية الفاسدة ٥ دستور الولايات المتحدة ٧٨م (ب).

١٩٩٤ : ١٨-٢٤). ويحاول القانون الأمريكي أن يواجه دوافع بعض إدارات الشركة للنأي بنفسها عن الاعتداءات القانونية التي يرتكبها موظفوها ووكلاؤها من أجل زيادة الأرباح.

كما أن هناك نظام مكافآت بديل للمخبرين داخل الشركات والمؤسسات الحكومية، والذي يأتون بإثباتات عن الإساءات القانونية. ولكن تقديم التقارير حول اختلاسات الآخرين قد يكون خطراً وقد يعرض كاتبه في ظل انتشار منهجية الفساد إلى الطرد من قبل رؤسائه، أو الضرب من قبل زملائه. وقد دلت إحدى الدراسات التي أجريت في الصين أن هذه القضية خطيرة (مانيون١٩٩٦ : (أ)) فقد يُتهم المخبر نفسه بالفساد[١٤]. لذلك يجب على الحكومات إشهار القوانين التي تحمي وتكافئ هؤلاء الذين يتجرأون بالكشف عن الفساد (بوب ١٩٩٦ : ٥٦-٦١). فالولايات المتحدة على سبيل المثال تملك قانونين: الأول وهو مرسوم الادعاءات المزيفة ويقوم بمكافأة هؤلاء الذين يظهرون وقوع خلخلات في العقود الحكومية ويحمي مخبري القطاع الخاص من أية عمليات انتقامية (٣١ الدستور الأمريكي ص٣٧٢٩ -٣٧٣١)، (هاوس وداينلز ١٩٩٥)، (كوفاكيش ١٩٩٦).

أما الثاني فيحمي المخبرين داخل المؤسسات الحكومية من أية ردود شائنة (بند حماية المخبرين نشره رقم ١٠١-١١٢)، (الدستور الأمريكي٥، ص٢٣٠٢ (ب) (٨)) ويوصي المرسوم رقم ٣١ من الدستور الأمريكي ص ٣٧٣٠ بدفع حصة للمخبرين من مجموع الغرامات والأضرار الأخرى التي تفرض على الشركات المسيئة، والتي سببت أذى للحكومة الفيدرالية. وتتوفر هذه المكافآت للأشخاص من داخل وخارج الشركة. إلا أنها لا تشمل المسؤولين الحكوميين الذين يحملون المسؤولية المباشرة في الكشف عن الإساءات في العقود.

(١٤) انظر إلى: محاكمة نافخ الصفارة في الجيش المكسيكي نيويورك تايمز ٦ آذار ١٩٩٨.

وإذا قام المخبر بتمرير دعوى ونجح بها، فيمكن عندها استرجاع ٢٥- ٣٠٪ من قيمة الغرامة، ولكن إذا قررت الدائرة القضائية الانضمام إلى الدعوى المرفوعة تهبط هذه النسبة إلى ١٥٪، لأن الحكومة هي التي ستتحمل النفقات القضائية. أما القضايا الخاصة التي لا تنتهي إلى نجاح، فعلى صاحبها أن يتحمل نفقاتها وليس نفقات الشركة، إلا إذا قررت المحكمة أن الدعوى كانت كيدية وطائشة (الدستور الأمريكي ٣١، ص٣٧٣٠ (د) (٤))، (هاوسي ودانييلز ١٩٩٥ : ٥٢٦) كذلك يحمي القانون المخبرين من أي عمل انتقامي قد يقوم به رؤساؤهم. ورغم أن هذا القانون واجه عدداً من الاعتراضات، إلا أنه على العموم يبدو وكأنه يخدم هدفاً قيماً ويملك القدرة على تكملة الجهود المبذولة في المراقبة الداخلية.

وعلى وجه الخصوص، تبقى الفكرة التي تقول بأن مخبري الشركات يمكن أن يدمروا جهود السيطرة الداخلية، فكرة في غير محلها. ويناقش روبرت هاوسي ورونالد دانييلز أن الخوف من انكشاف أمرها في المحكمة نتيجة أخبار خارجية، يدفع ببعض الشركات إلى تبنّي سياسة انغلاق داخلية موثوقة (إيبيد ٥٣٧). وتظل المشكلة الرئيسية التي تواجه الدول المنهمكة في عملية وضع قوانين هي: توضيح الممارسات الغير قانونية والتي تعرض مرتكبيها للعقوبات. فلن يكون من المنطق أن تحمي أو تكافئ المخبرين إلا إذا كان واضحاً أمامهم ما هو الشيء الذي سيخبرون عنه.

ويدعي بعض المسؤولين الحكوميين أحياناً أن الشركات الكبيرة تفرض عليهم واقعياً أخذ الرشاوى. ولكن هذا الأمر يشوبه المكر والخداع لأن مثل هذه الرشاوى تمثل نفقات تتحملها هذه الشركات، ومع ذلك ومهما بلغت مصداقية مثل هذه الأعذار، يظل لزاماً على المسؤولين الحكوميين تقديم الأدلة على عروض الرشاوى الفاسدة وطلب الحماية تحت ظل قانون حماية المخبرين. ومن المحتمل أن تقوم الشركات بالدفاع عن نفسها من خلال الادعاء بأن المسؤول هو الذي طلب الرشوة، وهنا يمكن استخدام التمايزات في القانون الأمريكي، ففي ظل مرسوم الادعاءات

الكاذبة، يمكن للمحكمة أن تخفض قيمة المكافأة المعطاة للمخبر الذي تورط في مثل هذه الرشوة، ولكن في حالة قام هو أو هي فقط بالتخطيط أو المبادرة لمثل هذا التصرف المشين. ولا يتوجب إلغاء المكافأة إلا في حال إدانة المخبر بارتكاب الجريمة [٣١ الدستور الأمريكي ٣٧٢ ٠د) (٣)] وهنا يقوم المدعون العامون الذين يملكون سلطة منح الحصانة بوضع نوع من التمييز يشمل إعطاء المكافأة لأول من قام بالإبلاغ عن الصفقة الفاسدة في حين يفرض العقوبة على الآخرين.

إصلاح المشتريات:

غالباً ما تشمل فضائح الفساد أمور المشتريات الحكومية والخدمات. فالرشاوى قد لا تحدد فقط من الذي سيحصل على عقد الشراء، ولكنها أحياناً تتعدى إلى حجم ومواصفات المشتريات الحكومية. لذلك يجب أن تركز إصلاحات مكافأة الفساد، ليس فقط على تخفيض الوقائع بل على تحسين فعالية قرارات الشراء الحكومية. وتلقي إصلاحات المشتريات الضوء على مسألة العلاقة بين تجنب الفساد وإعطاء المسؤولين مرونة في صلاحياتهم لاتخاذ القرارات على ضوء ما يرونه مناسباً. فإعطاء الصلاحيات يزيد من دوافع الفساد، ولكن منتقدي أعراف الشراء المتشددة يشيرون إلى التصلب الزائد الذي يغلفها ومع ذلك فحتى المشككين لا يطالبون بإلغائها تماماً، لأن العديد من الفضائح تظهر حيث لا توجد مثل هذه الأعراف، أو حيث يطغى الزعماء السياسيون الفاسدون على قرارات هيئات تحضير المناقصات والعروض.

وتقوم هذه الأعراف بحماية عملية الشراء ضد أي تأثيرت فاسدة لمتنفذين من الخارج خاصة حين تفرض القرارات من قبل هيئات قانونية غير متحيزة.

كيف إذن تستطيع أن نرسم توازناً في ظل هذا الوضع، في السنين الحديثة نشطت أمريكا خاصة في مسألة إصلاح المشتريات، وعلى الرغم من أن الإصلاحات

جاءت متناقضة بعض الشيء، أو ما تزال في طور التقدم، إلا أنها احتوت على بعض الدروس التي يمكن للدول النامية والدول في طور الانتقال الاستفادة منها في مواجهة بعض المشاكل المشابهة.

الإصلاح في الولايات المتحدة:

يمكننا تقسيم مشكلة المشتريات ضمن أربع فئات معينة:

المشتريات التي تتطلب إجراء دراسات وأبحاث خاصة مثل الطائرات العسكرية الحديثة.

المشتريات التي تشتمل مشاريع ذات أهداف معقدة وخاصة، مثل السدود وتسهيلات المرافئ. وهي مشاريع لا تتطلب تقنيات بقدر ما تتطلب مهارات تنظيمية وإدارية.

مشتريات البضائع العادية التي تباع في أسواق القطاع الخاص مثل المركبات أو المعدات الطبية.

ومشتريات المنتجات المصنعة ومشتقاتها التي تباع بكل خاص لتخدم هدفاً خاصاً مثل أنظمة الحاسوب وسيارات الشرطة.

وتوصي مبادئ الشراء التقليدية باتباع طرق مختلفة لكل من الفئات الثلاث الأولى.

الفئة الأولى: وتحظى باهتمام كبير من قبل وزارة الدفاع الأمريكية وتتضمن الإجابة على السؤال الصعب، وهو كيف تكتب عقداً لمنتج لم يتم تطويره بعد، وهذا يتطلب ارتفاع في قيمة مصنعيته. وسوف أضع هذه الفئة جانباً لأنها ليست ذات أهمية كبرى في الدول النامية.

بالنسبة للفئة الثانية، لعل أكثر الوسائل اتفاقاً لإنجازها هو تقديم عروض مغلقة تحت إشراف ICB وهي المؤسسة العالمية للتنافس في العروض.

وهذه الطريقة تشكل معياراً مقبولاً للإنصاف والفعالية الاقتصادية، وهي متطلب يفرضه البنك الدولي ضمن بنيته التحتية لإعطاء القروض وله أثر كبير في تطور أعراف الشراء عالمياً[١٥].

وتعتبر هذه الطريقة ملائمة لمشاريع مثل السدود التي تمثل مشاريعاً متميزة، وتتطلب رأس مال كبير إضافة إلى كونها تستخدم تقنية مجربة ومعروفة.

أما نصيحة الشراء لدى الفئة الثالثة فهي مباشرةً –اشتري المنتجات بأرخص الأسعار المتوفرة آخذاً بعين اعتبار الحسومات التي يمكن الحصول عليها عند شراء كميات كبيرة".

ويتطلب الشراء في الفئة الرابعة وهي البضائع المصنعة التي تباع بشكل شخصي توجهات جديدة، فمشكلة الشراء هنا أقل صعوبة من الفئة الأولى حيث يتطلب الأمر دراسة وبحثاً. ولكن لا العروض المغلقة ولا المشتريات خارج الرف ملائمة لمثل هذه الفئة. فعملية الشراء تتطلب تفكيراً متأنياً بالنسبة لما ستشتريه الحكومة من بضائع وخدمات. كان إدراك الفصل بين وسائل الشراء الاعتيادية وبين الحقائق المتعلقة بالشراء الحكومية أمراً مركزياً في محاولات إدارة كلينتون لإصلاح النظام

---

(١٥) انظر البنك الدولي (١٩٩٧ (أ)) اتفاقية منظمة التجارة العالمية حول المشتريات الحكومية والوثائق المتعلقة بها موجودة على الإنترنت: http://www.wto.org.wtogovt. وقد تمت مناقشة اتفاقية منظمة التجارة العالمية والأمم المتحدة من قبل هو كمان ومافرويدس (١٩٩٧).

الفدرالي[١٦] وقد تولى رأس الحربة في هذه الجهود السيد ستيفن كيلمان وهو أستاذ في كلية كيندي بجامعة هارفارد. وعمل كمدير لمكتب السياسات الشرائية الفيدرالي في عهد كلينتون (OFPP) وكان مدخل كيلمان إلى هذه الوظيفة هو دراسته العميقة لمشتريات أجهزة الحاسوب في الحكومة الفيدرالية (كيلمان ١٩٩٠-١٩٩٤).

وتدخل أجهزة الحاسوب ضمن الفئة الرابعة وهي متوفرة بكثرة في أسواق القطاع الخاص ولكن تقنيتها في تغير مستمر وسريع. كما أن احتياجات الحكومة هي في العادة احتياجات خاصة لا تشبه تلك التي تستخدم من قبل الشركات في القطاع الخاص. ولذا لا الشراء البسيط خارج الرف ولا الطريقة الميكانيكية للعروض المغلقة يمكن أن تعمل جيداً في مثل هذه الحال، وقد أظهرت دراسة كيلمان انتقادات شديدة للممارسات الحكومية بحجة أن القوانين الموجودة حالياً كانت معيبة جداً بالنسبة للبيروقراطيين، على فرض أنهم يتصرفون بشكل كسول وفاسد إذا ما أُعطوا الفرصة لذلك، وقد كانت طرق الشراء المستخدمة في ذلك الوقت شبيهة بنظام العروض المغلقة. وناقش كيلمان أن التفاوض مع أصحاب العروض يشكل الطريقة الأمثل، وأنه يجب تشجيع إعطاء الصلاحيات وتحسين الدوافع من أجل فرض الأداء الجيد. فقد كان النظام القديم يعتمد بشكل أساسي على ردود المتعهدين المكتوبة حول المواصفات.

ولكن في مجال معقد مثل شراء الحواسيب، أكد كيلمان أن مثل هذا النظام فشل في ملاحظة سجلات أداء هؤلاء المتقدمين للعروض في العقود السابقة مع الحكومة. لذا لا تجد لهؤلاء أي دوافع لإبراز النواقص والمشاكل في المواصفات

---

(١٦) تم تمرير ثلاثة مراسيم: مرسوم المشتريات الحكومية ونتائجها عام ١٩٩٣، مرسوم تنظيم المكتبات الفيدرالية عام ١٩٩٤، مرسوم كلينغر-كوهن عام ١٩٩٦. وقد تم إدخال الإصلاحات التشريعية في الجزء ١٥ الذي تمت مراجعته في مرسوم قانون المكتبات الفيدرالية.

الحكومية. فشركات الحواسيب قد يكون لديها الخبرة في تركيب أنظمة مشابهة لما تتطلبه الحكومة، ولكن يجب مكافأتهم لمساعدة الحكومة على تجنب الأخطاء كذلك على الموردين أن يعلموا أن أداءهم الجيد في إحدى الصفقات سيساعدهم على كسب غيرها مما يدفعهم إلى القيام باستثمارات وإبداعات خاصة بعمل الحكومة.

وكعضو في إدارة كلينتون، حاول كيلمان وضع توصياته حيز التطبيق. فقام بتطوير نظام يقضي بالتأهيل المسبق لمجموعة من المتعهدين المحتملين الذين سيشكلون المجموعة التي سيتم منها اختيار البائعين الحقيقيين لمشاريع خاصة.

ومن أوائل التجارب التي قام بها كيلمان بصفته رئيس (OFPP) كانت تجربة وضع قوانين جديدة لشراء الحواسيب من قبل وزارة النقل. وقد تقدم للعروض ستين فريقاً، اختير منهم عشرون للتنافس على طلبات محددة تمتد عبر أربع إلى سبع سنوات. وقد جاءت الطلبات من عدة مؤسسات فيدرالية وليس فقط من وزارة النقل. كذلك دعم كيلمان تجارب تتعلق بعقود قائمة على أسس الأداء. وقد استخدم عدداً منها في خدمات متفرقة تبدأ بقص الأعشاب وتنتهي بإعادة بناء مواقع المفاعلات النووية.

ويناقش كيلمان بأن مسؤولي المشتريات يجب أن يُعَطوا تعليمات خاصة جداً بأهداف المشتريات، وأن يتعهدوا بالمسؤولية تحت طائلة المحاسبة لمن له قدرة التعهد بتنفيذ هذه الأهداف. ولكن في نفس الوقت يجب أن يعْطَوا قدراً من المرونة لتحديد هذه الوسائل. فيما يتبقى على المؤسسات أن تبرر قراراتها بطريقة كتابية وأن تستخدم منابر تقييم متعددة الأعضاء لأخذ قرارات الشراء وتقييم المتعهدين بناء عل النتائج وليس على المدخلات.

كما يتوجب على المؤسسات أن تحدد النتائج بحذر، وتكافئ المتعهدين بناء على أدائهم. وعلى الحكومة أن تحابي المتعهدين الذين أبلوا بلاء حسناً بأن تأخذهم بالاعتبار عند ظهور فرص جديدة للعمل.

وقد أظهرت طريقة استخدام الأداء السابق كعامل في تسليم العقود الجديدة صعوبة في التطبيق بسبب عدم وجود طريق تقييم متفق عليها للأداء. ويعمل مكتب كيلمان الآن على تطوير نظام تسجيل الجودة والتوقيت، والسيطرة على النفقات، والعلامات التجارية، وإرضاء الزبائن (لورنت ١٩٩٧) ولكن العملية ظهرت متناقضة ومثيرة للجدل. وتم تحدي جهود هذه المؤسسة بنجاح في المحاكم الفيدرالية الأمريكية (ميللر ١٩٩٧ "أ") وتركزت المعارضة لترتيب المتعهدين على حسب الخبرة والأداء السابق بين مجموعات الأعمال الصغيرة، فالعديد من هذه المجموعات كان ما يزال في بداية أعماله ولم يكن يملك أي سجلات سابقة. إذ إن نمو هذه الشركات خلال عملها وتطور قدرتها على التحسن مع الزمن جعل من الخبرة السابقة دليلاً ضعيفاً للمستقبل (بيهر ١٩٩٧). وقد اقترحت الحكومة الفيدرالية عدة طرق لمواجهة هذه الاحتجاجات ولكن الجدل استمر حولها.

كذلك ظهرت صعوبة في تطبيق فكرة كيلمان حول ترك المتعهدين يساعدون في تحديد الموصفات، وهذا الجزء يدخل ضمن الفصل ١٥ من قانون المكتسبات الفيدرالي الذي يتحكم في جميع المشتريات المتنافسة. وقد ظل مثاراً للجدل إذ أن القوانين المعدلة شجعت قيام اتصال مسبق لتقديم العروض بين البائعين و المؤسسات من أجل مناقشة تجهيزات الشراء، وهي ممارسة لم يكن يسمح بها في السابق (نوكلر وشابيرو وكيللوغ ١٩٩٧) وقد تمحور الجدل حول إمكانية حصول محاباة في ظل هذه الممارسة، وأبدى النقاد قلقهم من أن التعديلات سوف تشجع ظهور المحسوبية وأنواع أخرى من سوء استخدم الصلاحيات وخاصة عندما يتم حذف بعض أشكال من الاحتجاجات حول العروض أو خطرها (ميللر ١٩٩٧ أ، ١٩٩٧ب).

وقد أشارت هذه المجادلات الساخنة حول الاتصالات السابقة للعروض إلى أن كيلمان لم يواجه تماماً جميع مضامين الفساد التي أوردتها مقترحاته. فقد عامل كيلمان أخطاء الفساد كمشكلة ملحقة بالقانون الجنائي وليس بقوانين المشتريات، وجادل بأن النظام الأمريكي الحالي لحفظ سجلات المشتريات لا يجدي نفعاً أمام مخادعين على درجة من المهارة والحذق. وكانت له وجهة نظر شبيهة بنظرية "التفاحة العفنة" فيما يتعلق بالمشكلة. فوجود أشخاص سيئين يفرض على قانون الجرائم أن يتعامل معهم، ويجب رفع درجة العقوبات ووضع موارد أكثر في يد التحقيقات الحكومية (كيلمان ١٩٩٤ : ١٢١-١٢٢) وبالطبع فإن زيادة التوقعات في النفقات نتيجة لدفع وتلقي الرشاوى تعتبر خط دفاع ضد الفساد. وقد يكون كيلمان محقاً في رأيه بعدم فعالية متطلبات حفظ السجلات، ولكن هذا لا يعني أن الحل الأفضل هو فصل استراتيجيات مكافحة الفساد عن عمليات الشراء.

وبدلاً من فصل مسألة السيطرة على الفساد عن الممارسات الشرائية الأخرى، يجب على الحكومة حين تضع مواصفات المشتريات أن تحسب حساباً لخطر الفساد. ويمكن لمثل هذا أن يتم بدون التضحية بالمرونة التي ينادي بها كيلمان. ولهذا السبب يجب تفضيل البضائع التي تباع في الأسواق العالمية حيث الأسعار معلنة على المنتوجات المصنعة خصيصاً، أو منتجات آخر موضة، وفي الحقيقة فإن كيلمان نفسه يوصي بمثل هذه النقلة مجادلاً بأنها أقرب إلى ممارسات شركات القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال تملك الإدارة الأمريكية للخدمات العامة الآن سجلاً لمنتجات الحواسيب وخدماتها التقنية يمكن شرائها بدون تقديم عروض تنافسية. (بيهر ١٩٩٧) وتشجع القوانين المعدلة والحديثة، مسؤولي المشتريات على إجراء أبحاث في السوق وتفضيل البضائع التجارية. إذ يمكن للحكومة أن تنظر في أسعار أسواق القطاع الخاص كعلامات معينة وتحدد مواصفاتها بناء على مقاييس البضائع خارج الرف من أجل تخفيض تكلفة تقديم العروض. (لورنت ١٩٩٧) ولا يركز كيلمان على المكاسب

التي تحقق ضد الفساد نتيجة لمثل هذه المشتريات التي تتم خارج الرف. ولكن من الواضح أنها السبب فيما يتعلق بكون استخدام البضائع العادية أقل كلفة على الحكومة (روز أكرمان ١٩٧٨ : ١٣٢-١٣٥ ، روزيندا ١٩٩٥). والفكرة الأساسية هنا تتعلق باستبدال العروض التنافسية بالمفاوضات والمساومة على أساس خلفية أوضاع السوق. (بيهر ١٩٩٧) فالضغوط التنافسية تأتي من أسواق القطاع الخاص وليس من عملية طرح العروض بذاتها.

أما تقييمات الأداء التي تؤثر في المنظورات المستقبلية فهي أيضاً تتماشى مع أهداف مكافحة الفساد. فوسائل الخطر المبينة على علاقات الفساد والجريمة المنظمة هي طرق تستخدم كثيراً في عملية تقييم الأداء. ولا يركز كيلمان على الجرائم المرتكبة بقدر ما يركز على نوعية العمل. ويمكن لهذا الأمر أن يشكل وسيلة غير مباشرة لمكافحة الفساد لأنه يمنع المسؤولين الحكوميين من محاباة الشركات ذات العلاقات الجيدة والتي كان أداؤها ضعيفاً في السابق ومع ذلك يجب أن تبقى معايير الأداء موضوعية تحسب حساباً للقادمين الجدد، و إلا كان عليها أن تبقى ملصقة بالمقاولين القابعين منذ زمن.

أما القلق الناتج عن الاتصالات السابقة للعروض فلا يمكن التخلص منه بسهولة، فالاتصالات المفتوحة التي يحبذ كيلمان إرجاعها كوسيلة لتبادل المعلومات، يمكن أن تشكل طريقة لممارسة نفوذ غير قانوني بالطبع ضمن جو من الاتصالات غير المشروع. تحبذ الاتصالات القانونية التعامل مع الشركات المؤهلة والشريفة والتي حرمت في السابق من الوصول بطرق قانونية. ويناقش كيلمان بقناعة تامة أن مثل هذه الاتصالات قد تحسن أداء المتعهدين في مجالات المشتريات الحكومية. ولكن التوازن في الحالة الفردية سوف يعتمد على المخاطر النسبية والمكاسب. ومع ذلك يبدو أن الولايات المتحدة تجد أن الحركة باتجاه توصيات كيلمان قد تكون مجدية إذا ما رافقها جهد أقوى لمكافأة الشركات على أسس أدائها النهائي.

دروس للدول النامية:

يجب إجراء مراقبة حقيقية لمكامن القوة والضعف في الإصلاحات الأمريكية من قبل الدول الأخرى، لأهمية الدروس المستقاة منها. فبعض مقترحات كيلمان يمكن تبنيها من قبل الدول النامية والبعض الآخر لا يصلح للتصدير لدول ذات أنظمة قانونية أقل تطوراً وذات أسواق اضعف في القطاع الخاص.

يمكن للدول التي تعاني من فساد خطير في عمليات الشراء، تبني مقترحات كيلمان حول استخدام الخبرات السابقة مع المتعهدين لأنها قد تنجح في تخفيض وقائع الفساد وتحسين فعالية العملية. وعلى نقيض ذلك تنادي مبادئ ICB على قبول أقل المتعهدين مسؤولية. ويتبع هذا الأمر بطريقة ميكانيكية أن هذه القاعدة يمكن أن تؤدي إلى عمل رديء النوعية وتواطئ وتلاعب في طرح العروض.

بالنسبة للدول الصغيرة التي تعتمد على المساعدات، يمكن استقاء المعلومات عن سمعة الشركة المتقدمة للعروض من ميادين المنافسة العالمية المختلفة. ويمكن أن تجد لدى أي منظمة عالمية جدولاً تحتفظ فيه بأسماء المقاولين مع معلومات حول أدائهم السابق[(١٧)]. ولكن الجدل حول استخدام التصنيفات القائمة على الأداء في الولايات المتحدة يوحي بأن مثل هذا النظام يمكن أن يركز على قليل من المتغيرات الرئيسية التي يمكن قياسها ومقارنتها بين الدول.

---

(١٧) يدعم بترى ميلر ١٩٩٧ أ وهو ناقد لإصلاحات كيلمان تدريج الشركات حسب الأداء ولكنه يجادل أن الأمر يجب ربطه مركزياً بنظام تدريج مبني على مجمل أعمال الشركات على المستوى العالمي كذلك يوصي بإعطاء مسؤولي الحكومة القدرة على الوصول إلى قواعد المعلومات التجارية حول الخدع المالية التي يمكن أن تنبئ الحكومة إذا كان على المتعهد دفع ضرائب معادة كذلك يمكن أن تعطي البائعين معلومات حول شركتهم، إضافة على فرصة تسريب المعلومات.

وقد تشمل المؤشرات المتعلقة بهذا الموضوع أدلة عن الفساد والاحتيال والتكاليف الفائضة والتأخير في الوقت. ومثل هذا الجدول يمكن إلحاقه بإرشادات المشتريات المعدلة والتابعة للبنك الدولي والتي تنص على أن يعلن البنك أسماء الشركات غير المؤهلة لعقد صفقات مع البنوك سواء لوقت محدد أو لأجل غير مسمى فيما لو تم تمديد تورط هذه الشركات في أعمال فساد واحتيال تتعلق بالمشاريع الممولة من البنك الدولي (فصل ١٥ ، أ د).

والجدل الدائر حول الاتصالات التي تجري قبل تقديم العروض في الولايات المتحدة يعكس مشاكل وإساءات مشابهة في الدول النامية ، وإحدى هذه الإساءات تنطوي على كتابة طلبات شراء بحيث لا تستطيع تلبيتها سوى شركة واحدة. فعلى سبيل المثال قامت إحدى الدول الأفريقية بوضع مواصفات الهواتف من أجل طلب معدات تحتمل العمل في أجواء البرد القارص. وبالطبع لم تتمكن من تلبية هذا المطلب التافه سوى شركة مصنعة في اسكندنافيا. وفي ظل نظام حكومي مكشوف علناً لا يمكن لمثل هذه المحاباة أن تتم حين تكون المواصفات معلنة أمام الجمهور ولعل التودد بين المتعهدين ومسؤولي الحكومة يساعد على وقوع الفساد ، والأنظمة التي تعتمد الشفافية والمساءلة يمكن أن تمنح صلاحيات لمسؤولي المشتريات أكثر من غيرها. ولكن المسألة تصبح أكثر جدية عندما يعتمد اختيار المتعهد على الخصائص التقنية للمنتج. وعلى النقيض من ذلك. يمكن للحكومات أن تضع مواصفات أو نتائج هادفة معينة مما يقلل من خطر تأثير النفوذ الداخلي ، وعلى اقل تقدير فإن أي خلل في الهدف يظهر واضحاً.

وكما يقترح كيلمان ، فإن إصلاح المشتريات يمكن أن يكون متمماً للإصلاح المدني الذي يقدم الحوافز للمسؤولين لتفعيل أدائهم. ويمكن أن تقدم علاوات إضافية للموظفين الذين يحققون أهداف الشراء مما يشكل بديلاً للرشاوى ، إلا أن إصلاح الخدمات المدينة رغم ضرورته لا يعتبر كافياً لنجاح عمليات الشراء الروتينية.

فالفضائح غالباً ما رافقت كبار رجال الحكومات الذين حققوا الأرباح من خلال علاقاتهم واطلاعهم على معلومات داخلية، وقد لا تساعد مقترحات كيلمان كثيراً في التعامل مع مثل هذا الفساد الكبير، إذ أنها تركز بدلاً من ذلك على قرارات الشراء المتوسطة، والتي تتم تحت إشراف موظفين مدنيين محترمين. ومع ذلك فهي مقترحات تتلاءم مع الإصلاحات التي تنقل قرارات الشراء إلى موظفين مهنيين وهيئات للمناقصات. وإذا ما رغب الحكام في عزل أنفسهم عن مطالب مؤيديهم السياسيين فقد يتوجب عليهم إيجاد هيئات غير متحيزة تملك سلطات شراء مستقلة.

وتعتبر إعادة التوجيه الأساسي في الإصلاحات الأمريكية بعيداً عن إتقان عملية تقديم المناقصات، ونحو جعل الجو العام لعملية الشراء أكثر فعالية وتأثيراً، تغييراً أساسياً في المنظور. ويبدو وكأنه ابتكار قيِّم بشكل خاص للدول النامية ذات القدرة المحدودة على اتخاذ تدابير معقدة للعروض. وعلى الرغم من أن فكرة العروض التنافسية تبدو جيدة، إلا أننا يجب أن نلاحظ هنا أن مسألة طرح المناقصات لا تلعب دوراً حقيقياً في سوق المنافسة بل أن سعر السوق يتحدد عادة من خلال تفاعلات متكررة بين البائعين والمشترين. وبالطبع قد تحتاج الحكومات بين الفينة والأخرى لطرح صفقات خاصة تتطلب إجراء مناقصات منظمة للتخفيف من التكاليف. ولكن تجارب الحكومة الأمريكية تشير إلى أن المكاسب التي تتحقق من المنافسة يمكن تحقيقها إذا قامت الحكومة بالمشاركة في السوق.

والقرارات المتعلقة بماذا تشتري هي في أهمية القرارات التي تتحدث عن كيفية إجراء عملية الشراء، فالأنظمة الفاسدة لا تستخدم طرقاً سيئة فحسب، بل تتعدى ذلك إلى شراء منتجات خاطئة. فعلى سبيل المثال، إذا لم يتوفر نظام طرح عروض شفاف ومنصف، يتوجب دفع خيارات الشراء باتجاه بضائع وخدمات تظهر أسعارها وعلاماتها التجارية بوضوح، أو يمكن شراؤها من أسواق القطاع الخاص. فالحكومة التي تطلب بضائع مصنعة خاصة تخاطر في فتح باب الرشاوى. والعلامات التجارية

قد تبدو سهلة نسبياً بالنسبة للبلدان وحكومات المقاطعات الصغيرة نسبة إلى الأسواق التي تعمل فيها، فإذا ما قررت ابتياع بضائع معروفة في السوق العالمي فإن أسعار السوق تشكل معايير ممتازة لها لأن طلباتها الصغيرة في الأغلب لن تؤثر على الأسعار.

ويمكن الحصول على علامات تجارية استقرابية من خلال المعلومات حول التجارة في الولايات المتحدة. وقد أجريت دراستان لحساب معدلات الأسعار وتغييراتها بالنسبة للبضائع التي تستخدم الإحصائيات التجارية التابعة للولايات المتحدة (باك وزدانوفتش ١٩٩٤) (بول، باك، زدانوفيتش وكيروين ١٩٩٤). وبسبب اختلافات الأسعار حتى ضمن الفئات المفصلة تماماً، فإن التقديرات تبقى في حدود التخمينات، إلا أنها يمكن أن تشكل نقطة بداية لدى الدول النامية لمناقشة الأسعار مع الموردين.

وبالطبع، لا يمكن إعادة توجيه جميع المشتريات نحو بضائع نموذجية من التجارة العالمية، فالدول النامية قد تنوي القيام باستثمارات ضخمة لإقامة بنى تحتية خاصة في السنين القادمة. وهذه المشاريع قلما تتطلب وجود تقنية جيدة ولكنها تظل متنوعة في كل منها. لذا سيبقى تأثير العروض التنافسية ضمن الاهتمام المركزي. وعلى الرغم من قبول صحة مبادئ ICB الأساسية في وضع التدابير لهذه المشاريع، إلا أن الدول ستظل بحاجة إلى ضمان وجود تنافس جدي بين المتقدمين للمناقصات. وينطبق الأمر كذلك على الأنظمة التنافسية التي تستخدم طرق الكشف المسبق والتي يدعو إليها كيلمان، ولكن تبقى هناك مشكلتان: الأولى احتمال ظهور تواطؤ، والثانية صعوبة جذب المتعهدين.

لنأخذ مسألة التواطؤ أولاً:

يصف روبرت كليت غارد ١٩٨٨ : ١٣٤-١٥٥ حالة يستغل فيها المتعاملون شفافية وانفتاح عملية طرح العروض التنافسية لإنشاء مجمع يقوم بتثبيت الأسعار وتقاسم الأسواق. وقد اشتملت الحالة على توريد بضائع وخدمات للجيش الأمريكي في كوريا الجنوبية بين أعوام الستينات والسبعينات. وأظهر المتعهدون الكوريون تنظيماً عالياً، وعقدوا الاجتماعات لتقرير من سيكون المتعهد الذي يقدم أدنى الأسعار، وكيف يمكن توزيع الأرباح، وقد استخدم الترهيب لفرض القرارات وإعاقة المتقدمين الآخرين. ولم يستطع الجيش الأمريكي الادعاء على رجال الأعمال الكوريين أنفسهم بل إن التدابير التي اتخذها بنشر العروض في العلن بعد فتحها ساعدت في المحافظة هذا التجمع من خلال إبلاغ الجميع بالنتائج. وأما في اليابان فقد ساهمت إحدى طرق التأهيل المسبقة والقريبة من أفكار كيلمان بتيسير ظهور مجموعة أخرى مشابهة. فقد أختار موظفو المشتريات مجموعة مؤهلة من المتقدمين بناء على أدائهم السابق ولكن هذه الطريقة ساعدت عملياً في تحديد عدد المتقدمين وقصرهم على مجموعة صغيرة، مما أدى إلى استثناء الشركات الجديدة وخاصة الأجنبية منها. وقد أدى طلب قانوني بإصدار مناقصات جديدة كل سنة حتى بالنسبة للمشاريع الرأسمالية الكبيرة إلى ظهور ضغوط للتواطؤ حول المشاريع المتعددة السنوات لضمان الاستمرار. وأدى هذا بالتالي إلى تفرد متكرر لعدد قليل من المتعهدين بالصفقات وتقاسم الأرباح ضمن هذه المجموعة الصغيرة (غراي ١٩٩٦، وماميا ١٩٩٥).

أما في الحالة الكورية فقد ساعدت عملية البحث عن العلامات التجارية من قبل الجيش الأمريكي في كشف زيادة في التسعير وصلت إلى ١٠-٣٠٪ نتيجة لتواطؤ هذه المجموعة. ولأن الجيش لم يكن ناجحاً في إدخال التنافسية بين المتعهدين، فقد بدأ يعتمد على المفاوضات مع مصدر واحد. وتشبها بإصلاحات كيلمان المفضلة، كان هدف الجيش استخدام القدرة على المساومة من أجل الحصول على سعر مناسب. وقد ساعدت المعلومات حول الأسعار في السوق الخاص، وحول أسعار البضائع،

والخدمات المشابهة في بلدان أخرى، على تهيئة المسرح للمفاوضات. إلا أن وضع الجيش الأمريكي في كوريا يبقى حالة خاصة حيث تنخرط مؤسسة تمثل بلداً أجنبياً بشكل مباشر في الشراء.

أما التواطؤ في الحالة اليابانية فقد يكون تجنبه اصعب بسبب مساهمة المسؤولين الحكوميين إلى جانب الشركات في ترتيبات التواطؤ (ماميا ١٩٩٥). وقد يكون الحل الوحيد هو في اتباع طريقة مكشوفة وتنافسية بمشاركة قوة تنفيذية موثوقة.

وفي عام ١٩٩٥ قام المدعون العامون بخطوة غير مسبوقة بالادعاء على تسع شركات بتهمة التلاعب بالعروض فيما يتعلق بمشروع كهربائي. وقد تم إدانة هذه الشركات وتغريمها في قضية إجرامية وضعت تحت بند القانون الياباني لكسر الاحتكار.

وفي نفس الوقت قامت الحكومة بإدخال نظام مكشوف لجلب العروض، ومن أجل توقيع عقود أشغال عامة فيدرالية في محاولة لتصعيب عملية التواطؤ.

وقد هبطت الأسعار لإحدى الشركات المدنية إلى ٢٠٪ أي اقل من تقديرات وزارة الإنشاء والتعمير، إلا أن جزءاً من هذا الهبوط يمكن أن يعزى إلى حالة الركود، وليس إلى فشل عملية التواطؤ.

ومع ذلك فقط أظهرت التقارير هبوطاً كبيراً في الاعتمادات التي كانت قد رصدتها إحدى الشركات من أجل دفع الرشاوى[١٨].

---

(١٨) المراهنات الصارمة، فار إيسترن إكونوميك ريفيو عدد ٢٣ آذار ١٩٩٥. في تشرين الثاني عام ١٩٩٦ أحالت دائرة التحقيقات الخاصة التابعة لبعثة التجارة الفيدرالية، قضية ضد المصنعين وبائعي المفرق المتعاملين بعدادات المياه (ديلي يوميوري عدد ١٧ تشرين الثاني، ١٩٦).

أما المشكلة الثانية فتتعلق بالخوف من أن يتقدم عدد قليل من الشركات للتنافس على عروض تشمل مشاريع رئيسية. إلا أن مثل هذه المعلومات عن العدد الحقيقي للمتنافسين قد تكون مؤشراً خاطئاً لظروف التنافس. فتقديم عرض قد يكون مكلفاً وعادة ما تقوم الشركات بمقارنة التكلفة الثابتة لتقديم العرض مع المكاسب المتوقعة، ونعني بذلك الربح مقروناً بفرصة الفوز بالعرض. فإذا كان الربح من الصفقة قليلاً فإن عدد المتسابقين قد يهبط. على سبيل المثال نبه أحد المراقبين ذوي الخبرة في هذا المجال: "عندما تهبط الأرباح حول عقود بناء عالمية إلى ٤٪، تجد العديد من الشركات المتعددة الجنسيات أن الدخول في العرض هو عملية مكلفة حين تتنافس ضد خمسة شركات تحمل نفس مؤهلاتها أو أكثر (سترسمان ١٩٨٩ : ٧٨٩).

أما عندما يتسبب هبوط الأرباح بتقليل عدد المتقدمين، يصبح من الصعب استنتاج أي شيء حول مدى قوة الضغوط التنافسية من خلال النظر إلى عدد المتقدمين للمشاريع الفردية.

فقد يعني وجود عدد قليل من المتقدمين أن هذه الدولة النامية ينظر إليها بشكل خاص بأنها قادرة على ضمان عملية جلب عروض تنافسية.

أما إذا تقدم عدد كبير فقد يشير هذا إلى توقعات الحصول على أرباح فائضة ربما من خلال ترتيبات فاسدة مع المسؤولين. ومع ذلك فإن أية صفقة تشتمل على عائدات عالية وعدد صغيرة من المتنافسين تثير الشكوك لأنها قد تشير إلى إمكانية حدوث صفقة تقوم على المحسوبية أو الفساد. وتجادل الشركات للحصول على دعم لتحضير العروض أو تأمين لتكاليفها ولكن هذا الأمر لا يبدو حكيماً فالهدف هو منع حدوث تواطؤ وزيادة قدرة الدولة على المساومة وليس ببساطة مضاعفة أعداد العروض. وإذا ما تم تحديد الموصفات بشكل معقول قبل بدء العروض وتم تجنب حدوث تواطؤ فإن طرح العروض بين ثلاث أو أربع شركات لن يكون أسوأ منه بين

سبع أو ثمان شركات، والمشكلة الحقيقية تكمن في وجود دولة اشد ضعفاً وأكثر فساداً من أن تستطيع المساومة بنجاح مع متعهدين من الخارج. لأن عندها يضمن المتواطئون احتكار الأرباح للمتقدمين الناجحين إضافة إلى حصة منها توزع على المسؤولين الفاسدين.

استنتاجات:

يجب وضع الإصلاح البينوي على الخط الأول للهجوم في أية حملة تشن لمكافحة الفساد. حين لا يعود البرنامج الحكومي يخدم هدفاً عاماً شرعياً، فإن القيود والحواجز التي يفرضها لا تفعل شيئاً سوى خلق فرص أخرى للفساد. والدواء هنا هو الإلغاء وليس الإصلاح إلا أن هناك العديد من البرامج الأخرى التي تخدم أهداف هامة. وفي البعض الآخر يجب إعادة توجيه النظام الإداري من أجل التقليل من الأرباح الشخصية التي يوفرها للمسؤولين.

وقانون الجرائم هو الخط الثاني ضمن استراتيجية شاملة لمكافحة الفساد، والعثور على المزيج المناسب من الغرامات و العقوبات والمكافآت والشرطة السرية ليس بالأمر السهل.

ومع ذلك فهناك درساً واحداً لن نجد مشكلة في تعلمه في التحليل الاقتصادي للجريمة، وهو أن سياسة مكافحة الفساد لا يجب أن تهدف إلى تحقيق إصلاح كامل للوضع، فهؤلاء الذين يتخذون موقفاً معلناً من هذا الأمر يقعون في مطب التشدد والاستبداد مما يؤدي إلى زيادة حوافز الفساد وليس إلى إنقاصها، فالهدف من تطبيق القانون يجب أن يكون عزل تلك الأنظمة الفاسدة التي تتسبب في الأذى والضرر للمجتمع، ومن ثم تنظيم الجهود لردع الفساد وجعله مكلفاً لصاحبه إضافة إلى إعطاء المشاركين به حوافزاً لكي يعملوا على كشفه.

أما إصلاح المشتريات فيأتي كعامل من الدرجة الثالثة الأساسية في استراتيجية مكافحة الفساد. ويجب أن ينظر إليه كفرصة لإعادة التفكير بما ستشتريه الحكومة وكيف ستشتري. وعلى الرغم من أن الإصلاحات في الولايات المتحدة لا يجب ألا تنقل حرفياً وبدون تفكير إلى مساق المؤسسات الأخرى إلا أنها يمكن أن تشكل إطاراً للتفاسير حول إعادة تصميم إجراءات الشراء.

فالدولة النامية قد ترغب أن تتعامل مع المتعهدين على أساس تدريج خبراتهم السابقة أو تبني طرق أكثر شفافية أو الاعتماد على المساومة معهم. أما في الدول النامية التي تفتقر إلى الخبرة الشرائية الماهرة وإلى القدرة المحاسبية. فلعل مبرر لجوئها إلى اعتماد العلامات التجارية وشراء البضائع المعيارية هو أكثر منه في الولايات المتحدة نفسها.

في الفصل التالي سوف أنتقل إلى المرحلة الأخيرة والأكثر أساسية وهي الإصلاح المبني على الاقتصاد، فالموظف الفاسد والعديم الكفاءة يمكن أن يقاوم كل الجهود، فكيف إذن يمكن للدولة أن تبني بيروقراطيتها بحيث تصبح الخدمات الحكومية الشريفة خياراً مستقبلياً مقبولاً للمواطنين المثقفين فيها.

٥

إصلاح نظام الخدمة المدنية

يتسبب النظام الوظيفي القائم على المحسوبية والولاءات السياسية في تقويض أسس التوزيع الكفؤ للخدمات ويؤدي إلى وجود إدارة غير عادلة لقوانين الضريبة والتنظيم[1]. وعندما تعشش المصالح الشخصية والفساد داخل أي حكومة تحاول أن تسير في نهج ديمقراطي وإنتاجي مصغر فإن ذلك يعني إعاقة الإصلاح السياسي والاقتصادي وإفقاده شرعيته. والهدف ليس عزل الإدارة الحكومية تماماً عن السياسة - وهو أمر مستحيل على أي حال - ولكن العثور على طرق تشكل حلاً وسطاً لهذه العلاقة. تقليدياً، يعتبر الموظف المدني محايداً في السياسة، مستقراً في مهنته، يتلقى راتباً محترماً ويتم تجنيده وترقيته بناء على جدارته واستحقاقه ولا يحق له تكوين ملكية أو مصلحة تتعارض مع أدائه المنصف لواجباته (إدامولوني ١٩٩٣).

ولكن بعض الإصلاحيين الحاليين يطرحون أسئلة حول هذا النموذج التقليدي للموظف المدني، بل إنهم يدعمون المبدأ الذي ينادي بتجنيد الموظفين المدنيين أو طردهم لأسباب سياسية (ريد وسكوت ١٩٩٤، سكوت ١٩٦). وتواجه

(١) كما ورد في ملاحظات الخزينة البريطانية عام ١٧٢٣: إن الموظفين الذين ينخرطون في الحملات الانتخابية البرلمانية لصالحهم أو لصالح أقربائهم أو أصدقائهم السياسيين، لن يستطيعوا أن يكونوا فعالين في إدانة المتاجرين بكحول المالت ولا إدانة أصحاب الحانات.

الدول التي خرجت للتو من حكم الحزب الواحد أو الحكم الفردي المتسلط تحديات تأسيس نظام خدمة مدني محترف. وقد يحتاج الأمر إلى وجود جانب تنفيذي قابل للمساءلة سياسياً إلا أن عليه واجب تنفيذ المهمات اليومية بأقل قدر ممكن من الفساد والمحاباة. ففي المكسيك عل سبيل المثال، ومع استمرار ضعف سيطرة الحزب الواحد الذي حكم البلاد لفترة تاريخية طويلة، بدأت الحكومة بالتفكير في إنشاء نظام محترف للخدمة المدنية (جويرو وامباران ١٩٩٨).

والنظام الديمقراطي الذي تتبادل فيه الأحزاب السياسية السلطة لا يتلاءم مع نظام توظيف حكومي مبني على المحسوبية والولاءات السياسية. ففي ظل غياب وجود حماية للنظام المدني، يعيش الموظفون في توقع دائم لخسارة وظائفهم بعد الانتخابات التالية مما يجعلهم ببساطة يحسبون حساب تخزين الأموال للمستقبل[٢].

بالطبع قد يكون هناك دافع شخصي لتولي مناصب في سلك الخدمة المدنية بدون تسييس. وقد تكون هذه هي الطريقة الوحيدة التي يستطيع فيها موظفو الدرجة الوسطى الاحتفاظ بمناصبهم في وجه أي تغيير سياسي. وعلى الرغم من أن الشكوك حول دوافع الاحتفاظ بالوظائف قد يتم إزالتها، إلا أن هذا لا يجب أن يحط من قيمة الإصلاح الذي يرافقها، فإذا تم تثبيت التعددية السياسية جيداً فإن ظهور موظفين مدنيين غير مسيسين قد يهدئ من التغييرات في الزعامة (أداموليكن ١٩٩٣: ٤١-٤٣). وفي الأنظمة السياسية الثابتة يزداد عدد الموظفين الكبار الذين يحابون أذواق السياسيين أكثر من البلدان ذات الأنظمة غير المستقرة والحكومات قصيرة العمر (ريد وسكوت ١٩٩٤: ٦٧).

---

(٢)لاحظ المراقبون في بريطانيا ومنذ العام ١٦٨٤ أن قيمة المأجور المضمون للذين يتعاملون بالنقود: إذا جرت العادة بأن يقوم الكاتب القديم بالإشراف على إدخال موظف جديد، فإن هذا سيغري الكاتب القديم، الذي يملك فرصاً عديدة لكي يقدم نفسه بطريقة فاسدة طوال حياة هذا القادم الجديد (باريس ١٩٦٩: ٢٦).

ولكن حتى الأنظمة المستقرة يمكنها أن تستفيد من وجود موظفين محترفين وغير مسيسين، والتاريخ يظهر لنا حالات كثيرة لأنظمة استبدادية أدركت قيمة الموظف المدني المحترف من أجل ضمان وصول الخدمات بفعالية وإنصاف. ولعل الإمبراطوريتين الألمانية والصينية أوضح مثال على ذلك (ديرنيس ١٩٩١، رادشيلدرز وروتفز ١٩٩٦ : ٧٦-٧٧).

وعلى نفس الوتيرة تقوم حكومة الصين الحديثة بمأسسة إصلاح الخدمات المدنية بناء على سياسة تجنيد، تعتمد على جدارة الموظف وأسعار السوق وإعادة التدريب، ولكن هذا الإصلاح ينقصه بعض الملامح الأساسية لأكثر الأنظمة تطوراً. إضافة إلى استمرار إدارته من قبل النظام الشيوعي بدون أي تمييز بين الموظفين المعينين سياسياً وموظفي الخدمة المدنية (بيرتز ١٩٩٣ : ٣٥٤-٣٥٦).

ومع ذلك فإن هذه الإصلاحات من شأنها زيادة شرعية الحكومة في عيون مواطنيها وتسهيل جذب الاستثمارات الأجنبية.

وإصلاح نظام الخدمة المدنية يعتبر شأناً ملحاً في العديد من مناطق العالم. فعلى سبيل المثال يتوجب على الديمقراطيات الحديثة في الدول الأفريقية تطوير نظام خدمة مدنية مستقبلي من أجل عصرنة الدولة وتطويرها. كما يتوجب عليها تقسيم الأعباء بين أجهزة الخدمة المدنية والأنواع الأخرى من المؤسسات والجماعات خارج البنية الحكومية الرسمية. فالبنى الحكومية المتوارثة من الأنظمة الاستعمارية السابقة ابتعدت عن البيروقراطية النموذجية في طرق عدة، فقد ظل الموظفون الكبار يمثلون المستعمرين لا بل عمدوا إلى خرق مبادئ البيروقراطية من خلال زج أنوفهم وتدخلهم الواسع في الصراعات السياسية، مفضلين مصالح الغرباء التجارية على مصالح أوطانهم، حتى أنهم عاملوا مواطنيهم معاملة ظالمة وغير منصفة.

ويوصي "لابيدو أدامو ليكن" وهو تلميذ ذو باع طويل في البيروقراطية الأفريقية باستخدام موظف مدني صغير يستطيع أن يقوم بعدة مهمات بعيداً عن مسؤولية الحكومة المركزية. كما يشدد على أهمية محاسبة السياسيين للمسؤولين الكبار.

بالنسبة له فإن النموذج البريطاني في ويستمنستر والذي يقدم فيه الموظفون الكبار النصح والشورى للوزراء، لا يشكل نموذجاً ناجحاً في السياق الأفريقي. لأن سرية الصفقات التي تعقد بين البيروقراطيين والسياسيين تسهل تفشي الفساد والسعي لتحقيق المكاسب الشخصية.

لذلك فإن على موظف الخدمة المدينة الأفريقي أن يعمل وسط بيئة مكشوفة يتم فيها مراقبته من قبل المواطنين العاديين والجماعات المهتمة (أدامو ليكن ١٩٩٣ : ٤٣-٤٤).

وسط بناء يختلف كثيراً عن تاريخها، يتوجب على الاقتصادات التي خرجت من شيوعيتها، بناء حكومات جيدة تقوم على قاعدة مؤسسات اشتراكية ضعيفة التكيف مع مسؤوليات الزمن الحاضر. ومثلها مثل الدول التي كانت مستعمرة سابقاً فإن الحدود بين الإدارة الحكومية والاقتصاد الخاص ما تزال غير واضحة. وعلى الرغم من وجود بنية سابقة مبنية على السيطرة الهرمية، إلا أن القطاع العام اليوم ليس منظماً كالسابق. فالقرارات كثيراً ما تكون غير مناسبة ولا تقوم على أسس قانونية وربما على التطرف والتأخير.

كما أن تطبيق الإصلاحات غالباً ما يكون هزيلاً (كولينز ١٩٩٣ : ٣١٥-٣٢٩). وعلى الرغم من أن الدولة الانتقالية التي ظهرت في أوروبا الشرقية وفي آسيا تواجه مهاماً صعبة في إيجاد نظام خدمة مدنية قائم على الاحتراف و النزاهة إلا أنها تملك ميزة واحدة تفرقها كثيراً عن الدولة النامية، فهي تملك جمهوراً حسن التثقيف

وقادراً على القيام بمهام الحكومة الحديثة. ومع ذلك فهناك حاجة شديدة إلى إعادة تدريب العديد من الناس من أجل أن يتمكنوا من تحمل المسؤوليات الجيدة المطلوبة من الموظف المدني في اقتصاد السوق (إيبد ٣٣٥). وهناك طريقتان أساسيتان للتخفيف من دوافع الفساد في القطاع العام. الأولى تتمثل في إمكانية إصلاح نظام التوظيف الحكومي والثاني في محاولة الحكومة النأي بنفسها عن توريد الخدمات من خلال التعاقد مع متعهدين من القطاع الخاص. ولكل طريقة فوائدها ومضارها.

وسأبدأ بأساسيات إعادة بناء نظام الخدمة المدنية بما فيه إصلاح الرواتب وتضارب المصالح ونظام الحوافز والسيطرة على الفساد الهرمي. كما سأختتم الفصل بمناقشة حول أعمال التعهد.

إصلاح الرواتب:

يوجد في الدول النامية موظفون يقبضون رواتب هزيلة وغير كافية. وقد ورثت الدول التي كانت مستعمرة سابقاً بعد استقلالها مقاييس لرواتب القطاع العام فاقت نسبتها على مقاييس القطاع الخاص. ولكن هذه الميزة ما لبثت أن ذوت مع مرور الزمن. وقد ساد مثل هذا النموذج في أوروبا الشرقية ودول الاتحاد السوفياتي سابقاً ودول أمريكا اللاتينية (هاك وساهاي ١٩٩٦ : ١١ ، ريد وسكوت ١٩٩٤ : ٥٢). كما هبطت الرواتب في العديد من البلدان بالنسبة لرواتب القطاع الخاص وكذلك بالنسبة لرواتب جهاز الخدمة المدنية في الماضي.

وقد أظهرت إحدى العينات التي أخذت من إحدى وعشرين دولة في أواخر الثمانينات وأوائل التسعينات أن الرواتب الحقيقية قد هبطت بمعدل سنوي وصل إلى ١,٤٪. وقد تمايزت الدول بين هبوط وصل إلى ١٧,٧٪ سنوياً في بلغاريا بين الأعوام

١٩٨٩-١٩٩٢ وارتفـاع بـلغ ٤,٤٪ في غانـا بـين الأعـوام ١٩٨٦-١٩٨٩ (هـاك وساهاي ١٩٩٦ : ٤)[٣].

كذلك فقد أصبحت مقاييس الرواتب مضغوطة أكثر، على سبيل المثال، باستثناء دولة واحدة فقط من بين ثلاثة عشر دولة أفريقية هبطت نسبة رواتب المهارات العالية اكثر من نسبة المهارات المتدنية ما بين الأعوام ١٩٧٥ - ١٩٨٥ (هاك وساهاي ١٩٩٦ : ٦) ومع حلول منتصف الثمانينات وصل راتب كبار الموظفين المدنيين إلى نسبة تقل ١٠ مرات عن نسبة الموظفين ذوي الرواتب المتدنية في العديد من البلدان الأفريقية (نونبرغ ونيلليس ١٩٩٥ : ٢٨). ففي مثل هذه الحالات تزداد صعوبة اجتذاب الموظفين ذوي المهارات العالية في حين يصبح هناك فائضاً في الطلب على الموظفين ذوي المهارات المتدنية. وقد سعت برامج الإصلاح دائماً إلى تخفيض الضغط على الرواتب لذلك نرى أن النسبة في غانا قد تحركت من ٢,٥ : ١ عام ١٩٨٤ إلى ١٠ : ١ عام ١٩٩١ وهي نسبة تقل قليلاً من الهدف الذي وضعه المصلحون وهو ١٣ : ١ ولكنها تعد نجاحاً جوهرياً.

وفي نفس الوقت، قد يحصل العمال ذوو المهارات المتدنية على علاوات ورواتب أفضل من زملائهم في القطاع الخاص. فعلى سبيل المثال كانت رواتب الإداريين والمهندسين والمحاسبين في القطاع العام في ترينيداد وتوغو أقل منها بالنسبة لزملائهم في القطاع الخاص في حين بلغت رواتب العمال غير المهرة في القطاع العام ضعفي الحد الأدنى لنظرائهم في القطاع الخاص، (ريد وسكوت ١٩٩٤ : ٤٨).

---

(٣) لنأخذ في الاعتبار مقالين موثقين جيداً: في البيرو عام ١٩٨٧ هبطت نسبة الأجور في دائرة الضرائب إلى ٣٣٪ عن نسبتها عام ١٩٧١ وخلال نفس المدة وصل عدد الموظفين إلى أكثر من الضعف (داس كوبتا وموكهيرج ١٩٩٨ : ٢٦٥). وفي اليمن الشمالي، انخفضت الأجور بشكل حقيقي إلى أقل من ٥٦٪ بين الأعوام ١٩٧١ و١٩٨٦ (سلطان ١٩٩٣).

وحين تنخفض رواتب القطاع العام، يصبح الفساد استراتيجية للبقاء. ولكن على المرء أن يكون حذراً من الوقوع في شرك المبالغة في حجم الفروقات بين القطاع العام والقطاع الخاص. وفي معظم الحالات يأخذ مجموع المكافآت شكل يتجاوز الرواتب الرسمية فقط ويتعداها إلى امتيازات أخرى كالإسكان والرعاية الصحية. ومثل هذه المكاسب والمزايا تلبس قيمة عالية خاصة في فترات التضخم. وتشير أرقام البنك الدولي إلى أن هذه المكاسب تصل إلى نسبة ٢٠-٨٠٪ من مجموع المكافآت في البلدان التي أجريت فيها الدراسات (نونبرغ ونيلليس ١٩٩٥ : ٢٦، ريد وسكوت ١٩٩٤ : ٥٠). ولكن حتى التقديرات السخية لقيمة هذه المكافآت لا يمكن أن تغلق فجوة الرواتب بين جميع البلدان (ريد وسكوت ١٩٩٤). ففي مثل هذه الحالات يفضل الموظفون الرسميون العمل في وظيفة أخرى إضافة إلى وظيفتهم الرسمية، أو قبول الرشاوى من أجل تحقيق دخل إضافي وبعضهم قد يلجأ إلى القيام بأعمال مستغلاً مركزه الحكومي لتحقيق الأرباح، فالمشكلة هنا مشكلة قديمة ففي أواخر الثمانينات في بريطانيا كان هم الهيئات الحكومية أن تقليص رواتب الموظفين الرسميين سوف ينقلب على الجمهور من خلال إدخال مطالب جديدة في الاعتبار، لابد من تلبيتها في الحقيقة. (نقلاً عن شتر ١٩٨١ : ١٤٤) وقد وجدت إحدى الدراسات الحديثة التي أجريت في عدة بلدان علاقة سلبية بين رواتب الموظفين المدنيين مقارنة مع رواتب القطاع الخاص في العالم ودرجة الفساد (فان ريجيكهيم وويدر ١٩٩٧).

ويشكل التباين بين راتب الموظف المدني ودخله نقطة غير مباشرة. فعلى سبيل المثال شكلت رواتب المسؤولين في زائير عام ١٩٨٦ نسبة ٣٣٪ من دخلهم هابطة بذلك من نسبة ١٠٠٪ عام ١٩٦٩ (مالجافي ١٩٩١ : ١٤٤). أما في تنزانيا فقد شكلت نسبة الرواتب والمكاسب ما يقارب ٤٠٪ من مصاريف العائلة وساهمت

الحكومة بتشجيع المسؤولين على البحث عن وظائف خارجية (مانتز ١٩٩٤ : ٣٧٨-٣٨٠).

ويحدث أحياناً أن لا يتم ملء الوظائف التي تتطلب مهارة عالية ولكنها قليلة الرواتب وقد ظهر هذا الأمر بدراسة حديثة في غويانا وجمايكا (كتش ١٩٩٤ : ١٢٩) ولكن الأمور قد تسوء أكثر عندما يتم ملء هذه الوظائف لأن الرشاوى تصبح السبيل الوحيد لتغطية عجز الرواتب وهذا يفسر لماذا يرضى بعض الناس بالعمل في وظائف لا تبدو مرغوبة على السطح. ويوجد في بعض الدول النامية سوق نشط لمناصب بيروقراطية معروفة تجذب رشاوى كبيرة (ويد ١٩٨٢ ، ١٩٨٤) مثل بعض دوائر البوليس الفاسدة التي تشبه وجبة للرشاوى الدسمة (الفيلر ١٩٤٨ : ٣٩ ، باسوغ وسونفيسد ١٩٩٤ : ٩٩-١٢٩) في حين أن الوظائف التي تفتقر لتلك الفرص مثل دوائر الخدمات الحكومية قد لا تجتذب إلا القليل من المؤهلين.

وحين لا يشكل سلم الرواتب في الحكومة دخلاً مكافئاً لبعض المهارات الشخصية ، يصبح المجال مفتوحاً أمام حدوث انتقاء في اتجاه معين للبحث عن عمل في القطاع الخاص أو في المنزل أو خارج البلاد. فحتى العمال المهرة الذين تدربهم الحكومة يسعون للمغادرة تاركين ورائهم الأقل تأهيلاً ومهارة.

وفي غياب الفساد ونظام الوظيفتين ينشأ توازن في سوق العمل يقود إلى تركيز العمال ذوي المهارات المتدنية في وظائف تجلس في قاع سلم الرواتب دون أن يكونوا مؤهلين لأدائها. وبالطبع قد تجد بعض المتقدمين لهذه الوظائف ملتزمين خاصة بالخدمات الحكومية ، ولكن قد لا يكون هناك عدداً كافياً منهم لملء مقاعد البيروقراطية. أو أنهم يفتقدون إلى المهارات المطلوبة لمثل هذا العمل الحكومي.

وإذا كان النظام في حالة توازن فإن العامل الأقرب إلى الجدارة قد يعثر على وظيفة حكومية مساوية في القيمة لتلك التي في القطاع الخاص. ولكن قد تجد الكثير

من العمال الذين يفتقرون إلى المهارة والذين يحصلوا على رواتب سوق العمل في القطاع الخاص[٤].

ومع مرور السنين يصبح نظام الخدمة المدنية محشواً بالموظفين بشكل غير متكافئ مع وجود نوعين من العمال: النوع القليل الإنتاجية والذي لا يمكن توظيفه في الأعمال الموازية في القطاع الخاص والنوع المستعد لتلقي الرشاوى (بيلي ومكلاري ١٩٩٣).

ومع وجود مثل هذا التوزيع في المواهب، تصبح العمليات الإنتاجية وأنظمة توزيع الخدمات مصممة لاستيعاب مهارات قليلة ولظهور الفساد وفي مثل هذه الظروف يجب أن تستمر عملية الإصلاح من أجل أن يبقى هناك أمل للنجاح.

أما زيادة الرواتب وتحسين ظروف العمل فلا تترك إلا أثراً ضئيلاً على الأداء. كذلك يجب استبدال عدد كبير من القوة العاملة الموجودة بالموظفين الجدد مع إعادة تصميم البرامج الحكومية بشكل يؤدي إلى تقليص حوافز الفساد، وإيجاد حوافز جيدة للنشاط الإنتاجي، ومثل هذا الاستنتاج يتطابق مع محاولة فان ريكيفيم ووايدر ١٩٩٧ من أجل شرح التغيرات التي تحصل مع مرور الزمن في فهرس الفساد داخل

---

(٤) يوجد توضيح هنا: في بعض الدول الفقيرة، تفقد بعض التقديرات لأجور العمال المهرة في القطاع المهني أي معنى لها بسبب صغر القطاع وتأثر الأجور بدرجات رواتب الشركات المتعددة الجنسية والتي تحدد رواتبها خارج البلاد. مثل هذه الوظائف هي بالعادة قليلة ولا تمثل رواتبها أجور العاملين في القطاع العام. في حين أن المعلومات المستقاة عن الأجور في القطاع غير الرسمي تمثل مقياساً أكثر دقة للعاملين في القطاع الخاص. وقد تبين هذا من خلال الجهود الناجحة التي بذلت لتقليص أعداد موظفي الخدمة المدنية في بعض الدول الأفريقية. إضافة إلى ذلك فقد تنتهج الدولة سياسة لتأمين الوظائف لخريجي المدارس الثانوية والكليات أو استخدام التوظيف الحكومي لامتصاص العمالة الفائضة التي قد ترفع حجم البطالة فيما لو بقيت بلا عمل. والمشكلة في هذه الحالات لا تكمن في تدني الأجور بل في زيادة أعداد الموظفين (نونبرغ ويثلليس ١٩٩٥: ١٥-١٦).

الدولة. أما في حالات تراجع المهارات عبر الدول فإن نوعية البيروقراطية ترتبط عكسياً مع درجة الفساد بدون إعطاء أية أهمية لمستويات الأجور.

ويعد إصلاح الخدمة المدنية جزءاً من مشاريع إصلاحية أخرى مدعومة من منظمات عالمية، ولكنها غالباً ما تكون ضعيفة التصميم (نونبرغ ونيللس ١٩٩٥) (لبرنامج الأمم المتحدة للتنمية ١٩٩٧ ب).

ومن أجل تحقيق النجاح يتوجب على المصلحين أن يعوا تماماً قيمة الامتيازات وتوزيعها، والعلاقة بين أجور القطاع العام ودخل عائلة موظف الخدمة المدنية، إضافة إلى أهمية الفساد وتضارب المصالح للتأثير على القرارات الحكومية، وإنتاجية عمال القطاع العام بالمقارنة مع القطاع الخاص، والظروف الاقتصادية على المستويات الاقتصادية الكبيرة، وحجم ودور الاقتصاد غير الرسمي.

كما أن على الحكومة أن تعرف فيما إذا سيتم قبول عرض متواضع بالفعل من قبل عدد ملموس من الموظفين الحكوميين. بعد ذلك يمكن رفع الأجور وإيقاف التوظيف دون التعرض لضغوطات وقد تم في بعض تجارب الإصلاح السابقة استيعاب العمال المطرودين في القطاعات الزراعية وغير الرسمية بدون صعوبة تذكر كما كان متوقع، وخاصة في بعض الدول الإفريقية. (البنك الدولي ١٩٩١ : ١٦) هناك إمكانية لتخفيف الضغوطات التي تنشأ عن الإصلاح من خلال اتباع سياسات تكميلية لإيجاد وظائف في القطاع الخاص وتشجيع الأعمال للخروج إلى العلن، وقد تركز أية بداية جيدة على إيجاد نظام لجمع الضرائب يتسم بالأمان.

ومثل هذا الأمر يمكن أن يحقق للحكومة عوائد مؤكدة ويشجع الشركات على الانضمام إلى الاقتصاد الرسمي كما يمكن اتباع هذه الخطوة بالتخفيف من قطاع الخدمة المدنية بالقدر الذي يسمح به لنمو القطاع الخاص. ولكن للأسف فإن النمو نفسه يأتي بمشاكله الخاصة به لأن المسؤولين الفاسدين سوف يحاولون اقتطاع

حصتهم من الثروة النامية، من خلال فرض قيود على الشركات الخاصة. ومثل هذه المشكلة قد يتطلب حلولاً غير مألوفة، إذ ربما يتعين على المصلحين أن ينتزعوا العمل من بعض المسؤولين غير المنتجين، وذلك للتقليل من فرص حصولهم على الرشاوى. وكلما قل عمل هؤلاء الموظفين في القطاع العام تقل فرصة حصولهم على عمل ثاني في القطاع الخاص. حين يحصل هذا، يصبح من السهل التخلص منهم.

كما يجب أن تترافق التغيرات البنيوية في عمل الحكومة بمقترحات تقليدية مألوفة لرفع الأجور وتحسين ظروف العمل، والهدف هنا ليس تعطيل عملية الفساد بين المسؤولين للموجودين حالياً، بل العمل لجذب متقدمين أكثر تأهيلاً لملء الوظائف في القطاع العام.

تضارب المصالح:

تحاول أنظمة الخدمة المدنية التقليدية أن تعزل الموظفين المهنيين عن جو السياسة وأن تدفع لهم رواتب مجزية، ولكن مع أهمية هذه الأهداف، إلا أنها يجب أن تعتبر جزءاً من مهمة خلق موظف مدني محترف فحتى ولو كانت الرواتب على قدم المساواة مع أجور القطاع الخاص وحتى لو منع عنهم أي تورط سياسي فقد يواجه هؤلاء المسؤولون دوافع لاستخدام مناصبهم من أجل تحقيق منافع مادية خاصة. فبعض البلدان وعلى الرغم من تجريم المرتشين، إلا أنها لم تعمل كثيراً للسيطرة على تضارب المصالح الاقتصادية.

وقد انتشرت مسألة تضارب المصالح في الأيام الأولى لظهور الجمهورية الأمريكية وجرت القاعدة أن يقوم مدراء البريد بإصدار الصحف مستغلين قدراتهم على توزيعها مجاناً بالبريد. كما قام موظفو جمع الضرائب عن الخمور (الويسكي) بامتلاك الحانات وصرف النظر عن جمع الضرائب من مورديهم. وقد وصل الأمر ببعض موظفي الجمارك إلى امتهان التجارة فأصبحوا من كبار التجار (برنس١٩٩٧).

وقد حصل أمر مشابه في أفريقيا بعد رحيل الاستعمار، حيث قام عدد كبير من حكوماتها بتشجيع الموظفين الرسميين على الدخول في أعمال تتقاطع مع وظائفهم الرسمية، مما أدى نتيجة لتضارب المصالح والفساد إلى تدمير خطير لفعالية الدولة (أداموليكن ١٩٩٣ : ٣٩، ٤٠، ٤٢). وتنتشر مثل هذه التضاربات في المصالح حالياً في روسيا وأوروبا الشرقية والصين (شو ١٩٩٧، كولينز ١٩٩٣ : ٣٢٦) ففي الصين حيث تشارك الحكومة في عدد كبير من المشاريع المشتركة مع القطاع الخاص، لم تقصر الحكومة باعاً في تشجيع كوادرها على السباحة في بحر التجارة (بيريز ١٩٩٣ : ٣٥٨) مما أدى إلى ظهور مشكلة ازدواجية الولاء بشكل واضح أدت بالنتيجة إلى محاباة المسؤولين للأعمال التي يمتلكون مصالح فيما على حساب الشركات الأخرى، والتي كان بإمكانها القيام بنفس الأعمال المهمة بسعر أرخص و بكفاءة أفضل.

كذلك قد تظهر المحاباة في العديد من مناقصات الخصخصة والتنظيم حيث لا لزوم للرشاوى من أجل طبع الأمر بالفساد، فالمصالح الاقتصادية الخاصة للمسؤولين كفيلة لإنجاز هذا الأمر.

وبسبب هذه الإشكالات قامت معظم الدول النامية بمنع موظفيها الرسميين من التورط في القرارات التي تتقاطع مع مصالحهم المادية الخاصة. وفي الكثير من الحالات يتوجب على الموظفين الرسميين وكبار المسؤولين السياسيين الكشف عن موجوداتهم المادية لإحدى المؤسسات العامة على الأقل. كما طلب من كبار المسؤولين إظهار موجوداتهم الخاصة بثقة عمياء. وقد وصل الأمر إلى حد ضبط عملية قبول الهدايا والتكريم.

وقد تطورت المسألة الأخلاقية في الأنظمة والقيود القانونية تدريجياً في الولايات المتحدة في الوقت الحالي (جيلمان ١٩٩٥، بوبرت ودوس ١٩٩٢) كما تم الإعلان عن أول مجموعة من القوانين الأخلاقية في الولايات المتحدة من قبل المدير

العام للبريد عام ١٨٢٩. (جيلمان ١٩٩٥ : ٦٤، ٦٦) واليوم يتكفل مزيج من القوانين الأخلاقية والمتطلبات القانونية بتقييد الموظفين الرسميين. وقد ضُمَّت مبادئ السلوك الأخلاقي لموظفي ومسؤولي الحكومة في نظام تنفيذي. (النظام التنفيذي رقم ١٢٦٧٤ كما جرى تعديل النظام في ١٧ تشرين الأول ١٩٩٠، جيلمان ١٩٩٥ : ٦٥) وتمت تقويته من خلال مرسوم أخلاقي للإصلاح الحكومي صدر عام ١٩٨٩ وأنظمة نشرت من قبل مكتب الأخلاق الحكومية عام ١٩٩٢ (٥ CFR ٢٣٣٥).

وتناول هذا النظام التنفيذي كل من مسائل قبول الهدايا ونقض الواجبات فلم يعد يسمح للمسؤولين باستخدام المكاسب الحكومية والمعلومات الداخلية لتحقيق أرباح شخصية، ولا بملاحقة مصالح مالية تتناقض مع واجباتهم، أو قبول الهدايا والرشاوى.

ويتم تجريم كل من دفع أو تسلم الرشاوى إضافة إلى كسب المداخيل خارج المصادر الحكومية، مثل دفع الأموال للمسؤولين مقابل تمثيل جهة خاصة في قضية معينة تدخل في مصلحة الولايات المتحدة. وقد تم تطبيق القانون على المسؤولين الحكوميين وكل من يدفع لهم (١٨ الدستور الأمريكي) (٢٠١، ٢٣٦، ٢٠٧، ٢٠٨) (شاكرابارتي دوسيس وأولسون ١٩٩٧ : ٥٩٧-٦٠٥).

وأخيراً أصبح لزاماً على المسؤولين الحكوميين أن يتجنبوا الظهور كمعتدين على القانون حتى ولو ظهر سلوكهم عملياً وكأنه ملتزم به. وللمقارنة فإن القانون الغربي والقانون الكندي يتشابهان مع القانون الأمريكي في مسألة تضارب المصالح. ورغم استخدام الأساليب المختلفة، فالقانون الغربي يركز على العلاج الإداري أكثر من العلاج التجريمي مقارنة مع قانون الولايات المتحدة، ولكنه يشاركه الهدف الأساسي بتجنب أي تحالف غير مأمون بين المصالح المالية الشخصية واستغلال المنصب في فرض السلطة. (روهر ١٩٩١ : ٢٨٤) ومع ذلك فإن القوانين الغربية تبدو

إلى حد ما أقل تشدداً إذ لا يتطلب وجود أي كشف مالي للموجودات كمسألة روتينية. كما يوجد ضعف في تطبيق القوانين بعد مرحلة التوظيف. (إيبن ٢٨٤، ٢٨٦).

كذلك الأمر بالنسبة للقانون البريطاني والكندي حيث تحمل الحكومة البريطانية رئيس الوزراء مسؤولية الأجندة التشريعية مما يعني بأن قوانين تضارب المصالح في الولايات المتحدة لا تميل إلى فرض قيود أكثر تشدداً على الكادر التنفيذي من أعضاء البرلمان، كما تتم مراقبة الموظفين المدنيين من خلال قوانين إدارية وليس من خلال نظام أساسي (ستارك ١٩٩٢ : ٤٢٩).

وتحد الولايات المتحدة من النشاطات السياسية للموظفين المدنيين لتجنب اعتماد موظفي الحكومة على العلاقات السياسية والحزبية إلا أن فرنسا تنتهج عكس ذلك حيث ينظر إلى خروج الموظف من بوتقة الخدمة المدنية إلى الخدمة السياسية كأمر طبيعي. فالموظفون المهنيون يمكنهم أن يترشحوا للانتخابات السياسية دون أن يخسروا مناصبهم أو مكاتبهم المحلية. فإذا فازوا في البرلمان الفرنسي، توجب عليهم أن يأخذوا إجازة من عملهم على أن يعودوا إليه إذا شاءوا عند انتهاء مدة نيابتهم دون أن يخسروا شيئاً من ترتيبهم الوظيفي.

وقد تبين أنه بين الأعوام ١٩٥٨ و١٩٨٦ جاء ٣٣٪ من أعضاء الجمعية الوطنية من قطاع الخدمات المدنية. (روهر ١٩٩١ : ٢٨٧) وتعتمد قيمة مثل هذا النظام على وجود نظام خدمة مدنية محترم. وقد يجدي اتباع مثل هذا النظام الفرنسي نفعاً في الدول النامية التي تتمتع بخدمة مدنية محترمة. أما في الدول التي ينهش الفساد نظامها المدني وتنتشر فيها المحسوبية فيجب أن يشدد فصل الإدارة عن السياسة تماماً كما في النظام الأمريكي.

عملياً، تتعلق أصعب مشاكل التطبيق بمسألة البحث عن الوظائف وعلى الرغم من أن مسألة الخدمة مقابل الرشوة تبدو مسيطراً عليها بشكل معقول في النظام الأمريكي الفيدرالي من خلال مجموعة قوانين السلوك والعقوبات القانوني التي تقف ورائها، إلا أن معظم المسؤولين الذين يتركون عملهم الخاص يتوظفون في شركات لها علاقة مع مسؤولهم الحكومي السابق. وتنص قوانين السلوك على أن الموظفين لا يجب أن يدخلوا في نشاطات أو وظائف خارجية ويشمل هذا الأمر عدم السعي أو التفاوض للقيام بوظائف تتناقض مع مسؤولياتهم وواجباتهم في الحكومة. وضمن ظروف عدة لا يسمح للمسؤولين الحكوميين بتمثيل شركات أخرى أمام موظفيهم السابقين قبل مرور سنتين من إنهاء خدمتهم، ورغم أن هذا المنع ليس مطلقاً إلا أنه يطبق فقط على القضايا التي يعمل عليها الموظف خلال سنة من الخدمة الحكومية (١٨ الدستور الأمريكي ٢٠٩ (٩) - (د) - شاكرباتي، دوسن ووالسون ١٩٩٧ : ٦٠٨-٦١٢) وقد أبدى الرئيس كلينتون تشدده في هذه المتطلبات بالنسبة لكبار المسؤولين ووضعهم تحت القسم من أجل تجنب أي تعامل مع الحكومة لمدة خمس سنوات بعد تركهم الإدارة (القانون التنفيذي ١٢٨٢٤ الصادر في كانون الثاني ١٩٩٣ — جليمان ١٩٩٣ : ٧٥).

ويعتبر المزيج الأمريكي لقوانين السلوك والجريمة، إضافة إلى القانون الإداري وقانون العقوبات المدنية، مزيجاً معقداً يصعب فهمه وتفسيره ويعتبر بعض النقاد قوانين تضارب المصالح الأمريكية تطفلية وتعمل ضد الإنتاج، (إيشكيا ريكو وجاكوبز ١٩٩٧ : روبرتز ودوسن ١٩٩٢) ويجادلون بأن مثل هذه القوانين تفرض الكثير من المحرمات وتعيق الإبداع وتثني الأشخاص المؤهلين عن الانضمام إلى سلك الخدمة المدنية ولكن على الرغم من صعوبة تصدير هذا النموذج الأمريكي المعقد، إلا أنه يوفر إرشادات عامة للدول التي بدأت بتطوير قوانينها الخاصة بالسلوك البيروقراطي. ولعل أكثر نقاد النموذج الأمريكي شدة لا يجادلون بجدية، إمكانية

السماح لموظفي المشتريات الأمريكية بأن يمتلكون حصصاً في الشركات الموردة وأن يتقبلوا هدايا كبيرة أو أجوراً من المؤسسات التي يتعاملون معها.

إلا أن مثل هذه الممارسات أصبحت تعد حديثاً فقط من الممارسات الخاصة بالدول النامية. فإذا أرادت الحكومات أن تمنع تحول الخدمات الحكومية إلى وسائل عائبة للوصول إلى الثروة السهلة، فإن عليها أن تضع برنامجاً أساسياً لتضارب المصالح يركز على السلوك الأخلاقي، وأن تدعم هذا البرنامج بفرض عقوبات قانونية على المخالفين. ولكن أسهل طريقة للبداية هي وضع قوانين بسيطة وأساسية للسلوكيات وخاصة إذا أراد المرء تحويل الإشراف على العملية إلى شاهد على الفساد.

نظرية العصا والجزرة:

يعتبر إصلاح الرواتب والتوظيف الذي يعتمد على الجدارة، إضافة إلى الرقابة على المصالح الخارجية والتورط السياسي، بمثابة خطوات أولية ضرورية على طريق الإصلاح. إذ ربما يضطر المصلحون أحياناً إلى تغيير طبيعة الخدمة مقابل تقليل حافز الفساد. ولكن هذا الأمر ليس بالممكن دائماً. فجامعو الضرائب ورجال الشرطة وموظفو المشتريات والمسؤولون عن التنظيم سوف يواجَهون دائماً بوجود حوافز للفساد، ولذلك فإن السيطرة الفاعلة على مثل هذا الفساد تتطلب ممارسة مقبولة لنظام الثواب والعقاب، وتوفر العقوبات القانونية الرسمية دعماً هاماً لهذا الأسلوب، ولكن الحوافز الموجودة في البيروقراطية نفسها يمكن أن تستخدم كأداة لتقليص وقائع الفساد. وتوجد حاجة إلى كل من العصا والجزرة، من أجل تشجيع الفعالية وتقليص الرشاوى. وهذه الحوافز يمكن أن تركز على الأداء الفردي أو أن تقدم المكافآت والعقوبات بناء على أداء المجموعات.

ولعل أكثر روادع الفساد وضوحاً هي وجود نظام مراقبة موثوق وغير مسيّس، يسعى إلى فرز المسؤولين الفاسدين. فحين يشعر موظف الخدمة المدنية بأنه يتلقى راتباً جيداً، تكون الضربة موجعة لمن ينكشف أمر فساده أو يطرد من وظيفته. وربما يشكل منح تقاعد خاص وجيد للعامل الذي يتقاعد في ظروف شريفة، نوع من أنواع روادع الفساد (بيكر وستيغلر ١٩٧٤). ولكن مثل هذا الإجراء الرقابي لا يعتبر كافياً، ففقدان الوظيفة هو عقاب قديم لا يرتبط بالمكاسب الهامشية التي يحققها الفرد من الصفقات الفاسدة. في حين أن تحسين الرواتب يقلل من قيمة القبول بالرشوة ولكنه لا يؤدي إلى إلغائها بتاتاً. فرفع الرواتب قد يرفع ببساطة من قيمة الرشوة التي يطلبها الموظف المسؤول من أجل التغلب على مخاطر فقدان وظيفة مربحة. وهنا يتحول من موظف ضعيف وحقير إلى موظف نهم وحقير[٥] وحينها تنخفض واقعات الرشاوى نتيجة لرضوخ عدد أقل من الموظفين للإغواء وقبول الرشوة. ولكن قيمة الرشاوى نفسها تزداد حجماً. لذلك يجب ربط قضايا الثواب والعقاب بمستوى أداء هؤلاء البيروقراطيين. وقد ناقشت في الفصل السابق، الطريقة التي يجب فيها ربط العقوبات بمسلكية الموظفين، أما هنا فسأركز على الحوافز الإيجابية للأداء الجيد.

غالباً ما تتم إدارة أنظمة الخدمات المدنية بطريقة تبخس من قيمة الأداء. فعلى سبيل المثال، في العديد من دول أمريكا اللاتينية، تقوم أنظمة متشددة مرتبطة بالحكم بتحديد الأجور بناءً على مقاييس تقنية لا تربطها أية علاقة بحقائق السوق. كما يتم توزيع علاوات ليس لها علاقة بالأجور دون أي اهتمام جدي بالإنتاجية مما يزيد المشكلة تفاقماً. وتسيطر أنظمة مركزية على النفقات والتوظيف وتقارير الأداء، بسبب القلق من الفساد والمحاباة، كما لا توجد إلا صلاحيات هزيلة للمدراء، لذلك

(٥) الهند، "تراخي الحزام" الإيكونوميست عدد آب ١٩٩٧، انظر أيضاً إلى مقال الند، الضريبة مرة أخرى، الإيكونوميست ٢٩ أيلول ١٩٩٧.

فحين تقوم هذه الأنظمة بمنح المدراء صلاحيات أكبر مع عدم وجود مكافآت للأداء الجيد، تزداد احتمالات قيام هؤلاء بإساءة استخدام مناصبهم من خلال توظيف كوادر غير مؤهلة، فقط من أجل إرضاء السياسيين حولهم، إضافة إلى توزيع الأجور والترقيات والعلاوات على أسس المحاباة وليس على أسس الأداء الوظيفي. (ريد وسكوت ١٩٩٤ : ٤٥) والحل هنا ليس بزيادة التشدد ووضع رقابة متسلطة، بل بالإصلاح الذي يعتمد على الأداء والذي يكافئ المدراء ممن يحققون أهداف القطاع العام (المصدر نفسه ٤٦-٤٧).

ويمكن أحياناً ربط المكافآت بمدى قيمة الخدمة المدنية المقدمة. ولنتذكر بأن الرشوة تعمل أحياناً كأجر حافز للبيروقراطيين. وفي بعض الحالات التي تنبع منها تكلفة فعالية الفساد فقط من عدم قانونيته، يصبح بالإمكان جعل هذه الدفعات قانونية. وتعتمد فعالية هذه الاستراتيجية على مدى تمكن موظفي الخدمة المدنية من امتلاك حصة من الدفعات تجعلهم يعتبرونها حافزاً لتسريع العمل. مثلاً، يمكن لأي مؤسسة أن تعتمد السير على خطين: خط سريع ومكلف لهؤلاء الذين يقدرون قيمة الوقت، وخط بطيء للآخرين. حينها يمكن اقتطاع جزء من دفعات الخط السريع وتوزيعها على شكل مكافآت للموظفين ذوي الأداء الحسن (بول ١٩٩٥ : ١٦٣).

وتتحمل العديد من المؤسسات الحكومية والخاصة مسؤولية اتخاذ قرارات تفوق نتائجها المادية كثيراً مستوى دفعاتها. ففي مثل هذه الحالات يصبح من غير المعقول الاعتقاد بأن حوافز المكافآت يمكن أن تتساوى كثيراً مع قيمة المنفعة المكتسبة. والدليل المذكور أعلاه حول مجمل مستويات الدفع والفساد، يظهر على أي حال، أنه يكفي جعل أجور الموظفين الحكوميين مساوية للأجور التي تحققها مهاراتهم نفسها في القطاع الخاص. وعندها يمكن للموظفين الحكوميين أن يحصلوا على راتب أساسي، إضافة إلى حوافز للمكافآت مرتبطة بأدائهم، يجعل مجمل أجرهم مساوٍ للأجر الذي يتوقعون الحصول عليه في القطاع الخاص. أما إذا ظلت هناك بعض

الشكوك حول العلاقة بين الجهد المبذول من قبل الموظف وبين الأجر الذي يحصل عليه، فإن تقسيم الرواتب إلى راتب أساسي ومكافأة أداء، يعتمد على مدى استعداد الموظفين لاستيعاب مثل هذه الشكوك (وتيزمان وكروس ١٩٩٠ : ١٠٠-١٠٢). ويمكن لأنظمة الحوافز أن تصبح فعالة جداً، ولكنها يجب أن تصمم بعناية من أجل تجنب احتكار البيروقراطيين للسلطة التي يمكنهم أن يستخدموها لانتزاع المزيد من الأجور (روز أكرمان ١٩٧٨ : ٨٥-١٠٨).

يجب عدم إعطاء الفرصة للموظفين، من أجل إيجاد ظروف جديدة وشاقة تمكنهم من استغلالها للحصول على رشاوى. ولهذا السبب نفسه حثَّ المصلحون البريطانيون عام ١٨٣٠ وما تلاها على تعويض الرواتب بأجور تستخدم كوسائل لمكافأة الموظفين الحكوميين. وقد أبدت لجنة برلمانية قلقها من أن قبول مثل هذه الأجور، يعرض كبار الموظفين إلى الشك في وجود مناسبات تعيق ممارسة وظيفتهم الرسمية (شستر ١٩٨١ : ١٣٥).

ويمكن إعطاء المكافآت إلى فرق عمل أو إلى مؤسسات حكومية، بدلاً من الحوافز الفردية، وذلك بناءً على أدائهم الكلي، وقد يكون مثل هذا الحل هو الحل المفضل لدى العديد من مؤسسات الخدمة العامة لأن الجهود المشتركة حين تقسم إلى مكافآت فردية، تؤدي إلى ظهور أجواء عمل عدائية ومتنافرة (ميتشيل، لين، ولولر ١٩٩٠ : ٦٤-٦٧).

وقد أدى هذا إلى قيام بعض الطلاب الذين يدرسون مواضيع العمالة في القطاع الخاص إلى الجدال لصالح دفع مكافآت للعمال نتيجة لإنجازهم أهداف العمل الجماعي. مثل هذا الحافز يعمل على أفضل وجه، حين يساهم الموظفون في تحديد ظروف العمل (بليندر ١٩٩٠) ولكن يحدث أحياناً أن يصبح العمل الجماعي هو المشكلة التي تشكل المكافأة الفردية حلاً لها. فالموظفون العامون يمكن أن يعملوا معاً

لتقديم خدمات رائعة المستوى أو لتحصيل أكبر عدد ممكن من الرشاوى. ومثل هذا العمل الجماعي يشكل السمة المميزة للفساد داخل دوائر الشرطة. ولكن حين يتم وضع مقياس للأداء، تصبح مكافآت الحوافز الفردية أداة لكسر هذه الحلقات من الفساد.

والمشاريع العامة تشكل مرشحاً واضحاً للمكافآت المؤسسية القائمة على حسن الأداء. وعلى الرغم من أن البعض يناقش باتجاه تخاصية شاملة إلا أن هذا الخيار لا يتوفر دائماً ولكن عندما تقوم مثل هذه المشاريع ببيع سلع وخدمات لزبائن خصوصيين، فإن قياس النتيجة يمكن أن يتوفر على الأغلب. وتقوم كل من نيوزيلندا وكوريا بربط المكافآت بالأداء الذي يقدم نتائج إيجابية (سكوت ١٩٩٦ : ٢١-٢٩، البنك الدولي ١٩٩١ : ٢٨). وفي كوريا، توزع المكافآت السنوية التي تجنيها الشركة على جميع الموظفين، على الرغم من أن هذه الشركات نفسها قد أدخلت أنظمة تقييم عالمية في برامجها، وهكذا تقوم الدولة بمكافئة المشروع ككل في حين يقوم مدراء الشركة بوضع بنى داخلية للمكافآت.

مثل هذه الأساليب تبدو واعدة، ولكنها بحاجة إلى توفر معلومات شاملة ومعتمدة حول أداء المشاريع العامة. ومثل هذا الشرط الخاص بالمعلومات يجب أن ينفذ تماماً قبل تثبيت أية مكافئة للأداء الحسن في الدول النامية.

إلا أن إدارة كل من حوافز المكافآت الفردية والجماعية تصبح أكثر صعوبة في العادة لدى تطبيقها في القطاع العام مقارنة مع القطاع الخاص. وباستثناء المشاريع العامة التي تبيع بضائع تجارية، يصعب الحكم على الأداء الجيد. نتيجة لذلك، قد تقوم المؤسسات الحكومية بتطوير مؤشرات إنتاجية قابلة للقياس، ولكنها لا تلبي الهدف النهائي لسياسية المؤسسة (سكوت ١٩٩٦ : ٣٠-٤٣) وحين يتم ربط الأجور بمثل هذه المقاييس الإنتاجية، فقد يحاول المسؤولون الحكوميون التلاعب بهذه

الأنظمة للحصول على مكافئات عالية. وقد اختلطت تجارب الدول النامية في هذه المسألة في أحسن الأحوال وسجلت نيوزيلندا أكبر نجاح في هذا الحقل على رغم استمرار ظهور مشاكل في التطبيق. وهناك تبادلات كثيرة بين الفعالية المتخصصة والفعالية التقنية، وقد يقضي الأفراد وقتاً طويلاً في النقاش حول ماهية النتائج التي يجب قياسها وكيفية وضع مكافأة للأداء (كاميوس وبرادهان ١٩٩٧ : ٤٤٣، سكوت ١٩٩٦). في بريطانيا، لم يظهر أي نجاح لمثل هذا النهج (مادرون ١٩٩٥) وكذلك لم تكن نتائج استخدامه مشجعة في الولايات المتحدة، ومع ذلك يظل من الصعب معرفة إذا كان مكمن المشكلة في النظام نفسه أم في ضعف تطبيقه (انجراهام ١٩٩٣، ١٩٩٦ : ٢٦٠، بيري ١٩٨٨-١٩٨٩).

أما بالنسبة للحوافز الجماعية، فقد تبين من نتائج التجارب التي أجريت لدى القطاع الخاص، أن أماكن العمل المشتركة تقدم أنجح النتائج ضمن ظروف معينة مثل: وجود مطلب جماعي ثابت، بطالة متدنية، ضغط للرواتب والأجور وأفق استثمارية طويلة الأمد (ليفين وتايسون ١٩٩٠ : ٢٢١٤).

مختصر الأمر، يمكن إيجاد الظروف المحيطة بالعمل الجماعي الناجح في أنظمة التوظيف الحكومية. كذلك يتناقض وجود وظائف ثابتة مع ضغط للأجور مع الحاجة لدى بعض مؤسسات القطاع العام من أجل تقليص الوظائف ودفع رواتب موازية لرواتب القطاع الخاص.

ومن الواضح وجود صعوبة في تصميم نظام حوافز فعال، وحتى لو تم ذلك فلن يكون هو الحل الأفضل، ومع ذلك فهناك سلسلة من الحالات التي يظهر فيها هذا النظام كأداة قيمة في مكافحة الفساد وقد سجلت بعض قصص النجاح وخاصة في قطاع تحصيل الضرائب، فمعظم الجهود التي بذلت لإصلاح نظام جمع الضرائب والتي تمت دراستها من قبل (أرندام وداسكوبتا ودديلب وموكرهايج ١٩٨٨ : ٢٥٧)

جمعت بين إيجاد بيروقراطية مستقلة نسبياً وبين موازنة مرتبطة جزئياً بمدى نجاحها في جمع الضرائب.

وقد تشابهت ملامح إصلاح أنظمة خدمات جمع الضرائب في عدة دول أفريقية (ضيا ١٩٩٦). على سبيل المثال، حاولت غانا في أعوام الثمانينات إصلاح نظامي جمع الضرائب والجمارك من خلال توجه وطني أدى إلى إنشاء نظام الجباية الوطني (NRS). كان الفساد آنذاك منتشراً بكل أشكاله السيئة، إضافة إلى تدني الأجور وضعف المساءلة، ولكن تم تحت مظلة الإصلاح طرد أعتى الموظفين فساداً وإحالة آخرين على التقاعد، فتحسنت ظروف العمل والأجور ورافق زيادة الأجور وضع نظام حوافز يكافئ الأداء الجيد للأفراد وللمؤسسات بشكل عام، كما وضعت أهداف محددة للجباية ومنح نظام الخدمة الوطني ٣,٥٪ من عائدات الضرائب و٢,٥٪ من العائدات الجمركية وأدى ذلك إلى ارتفاع عائدات الجمارك والضريبة بين الأعوام ١٩٨٤ و١٩٨٨ من ٦,٦٪ إلى ١٢,٣٪ من مجموع الدخل القومي، بينت هذه الإصلاحات أهمية مزج الراتب الأساسي المحسن مع حوافز المكافئة للأداء الحسن وقد أثبت البرنامج نجاحه نسبياً ولكن هذا النجاح لم يمر بدون مشاكل.

فقد أثارت المعاملة الخاصة التي عومل بها رجال الضريبة حفيظة سائر مؤسسات الخدمة المدنية لأن المكافئات التي تلقتها خدمات الجباية الوطنية لم تكن تُدفع بسبب ارتفاع الجهود فحسب ولكن بسبب ارتفاع كمية الضرائب ذاتها نتيجة للزيادة الخارجية الناشئة عن ارتفاع الدخل القومي. إضافة إلى ذلك فقد اعترضت وزارة المالية على الأمر بسبب فقدان سلطاتها. وفي عام ١٩٩١ أعيد وضع نظام جباية الضرائب تحت سلطة وزارة المالية على الرغم من احتفاظه ببعض استقلاليته (ضيا ١٩٩٦ : ٨٦-٩٠، تيركبير ١٩٩٤).

ويشكل عام يمكن لنظام الحوافز المبني على الأداء أن يعطي نتائج ناجحة إذا أعطت الجهود الإضافية حقيقةً أرباحاً ملموسة. وحين يكره الموظفون أي تعامل خطر وتصبح الجهود والنتائج ضمن القدرة على القياس ويعطي المسؤولون صلاحيات كافية للتجاوب مع الدوافع، يحصل هذا النجاح (كليتجارد ١٩٩٧ : ١٩). ويعطي الفساد المستشري دليلاً على أن الدفعات النقدية يمكن أن تشتري شيئاً قيماً من المسؤولين، لذلك ينبغي على الخطط المبنية على الحوافز أن تبدأ بهذه الأنظمة المنخورة بالفساد فالإصلاح الناجح يحد من الدفعات الغير قانونية ويحسن من الأداء.

الفساد الهرمي:

تعتبر العلاقة بين مستويات الفساد العالية والمتدنية، إحدى أهم المتغيرات الأساسية في جهود الإصلاح. وهناك متغيران مختلفان، الأول يبدأ من الأسفل إلى الأعلى حيث يقوم الموظفون في أسفل السلم الهرمي بجمع الرشاوى وتقاسمها مع مسؤوليهم بشكل مباشر أو غير مباشر من خلال مشتريات مكاتبهم. بداية، قد تهدف مدفوعات الموظفين لمسؤوليهم إلى شراء صمتهم. ولكن عندما تصبح هذه المدفوعات مؤسسية فإنها تتحول إلى شرط للتوظيف يفرضه المسؤولون، لتحقيق أرباحهم[(٧)]. وفي بعض الحالات، يعمل الأمر بشكل هرمي، فكل طبقة في الهرم تبتاع منصبها من الطبقة التي تعلوها، وتحتفظ هذه الطريقة باستمراريتها مع استمرار

---

(٧) (كادو ١٩٨٧) (داي ١٩٨٩) (واكرمان ١٩٧٨ : ١٧٠-١٧٩) لاحظ أن التفاعلات قد تحمل بين الموظفين بدون وجود أية علاقات هرمية رسمية. فعلى سبيل المثال: شخص يريد بناء بيت، قد يحتاج إلى تراخيص من عدة مكاتب حكومية وقد اقترح داي أن شبكة الموظفين الفاسدين قد تنمو في مثل هذه الظروف.

البيروقراطيين العاملين على مستوى الشارع بالاحتفاظ بعلاقاتهم المتميزة مع الجمهور.

ففساد رجال الشرطة ينبع أصلاً من السلطة التي يفرضها الضباط المتجولون على الأشغال في الشارع سواء كانت قانونية أم غير قانونية. فعلى سبيل المثال تورط رجال الشرطة في نيبال ببيع الحشيشة وفرض الخاوات على شكل رسوم غير قانونية على سائقي الخط السريع، وظلوا يتقاسمونها مع ضباط المقاطعات (الفيلر ١٩٨٦ : ٤٦). أما في المؤسسات الضريبية والجمركية الحكومية فقد كان الموظفون أسفل السلم، والذين يتعاملون مع دافعي الضرائب مجبرون غالباً على تقاسم رشاويهم مع رؤسائهم. وفي كوريا برر المسؤولون ارتفاع قيمة الرشاوى التي يطلبونها باضطرارهم لتقاسمها مع مديرهم ومع رئيس الفرع ورئيس القسم (نفس المصدر: ٤١).

أما المتغير الثاني فيسير على نمط "من الأعلى إلى الأسفل" ويعمل حين يضطر كبار الفاسدين من المسؤولين، شراء صمت مرؤوسيهم عن طريق مشاركتهم في الرشاوى والامتيازات أو المكاسب التي تقدم من تحت الطاولة. ففي كوريا حيث يعتبر المدراء الكبار مرؤوسيهم من ضمن العائلة، كان ينظر إلى عملية قيام المسؤولين بتلقي الرشاوى العالية وتقاسمها مع مرؤوسيهم على أنها عملية مناسبة ومقبولة (لي ١٩٨٦ : ٨١). كذلك يمكن لكبار المسؤولين تحمل بعض أعمال الفساد الوضيعة التي يقوم بها مرؤوسيهم من أجل أن يضمنوا اشتراكهم في النهج القائم للفساد.

وينتشر نمط (أعلى – أسفل) عندما تؤخذ معظم القرارات الكبيرة في أعلى الهرم مع مساهمة الموظفين الصغار بتقديم دعم أساسي لها. على سبيل المثال: ينفرد كبار المسؤولين بالحصول على العقود الرئيسة ولكنهم يبقون بحاجة لمن يقدر المناقصات ويشرف على التطبيق. لذا فقد كان كبار المسؤولين في نيبال يقومون بترتيب

العمولات المحصلة من العقود الحكومية في حين يتابع الموظفون الميدانيون تحصيلها، ويقومون بخصم حصصهم وتسليم الباقي (أوستروم ١٩٩٦ : ٢١٢).

وبشكل تبادلي فقد يقوم كبار المسؤولين بجمع المبالغ المحصلة من الصفقات الفاسدة ويضمنون حصول الموظفين الصغار على رواتب قانونية عالية لشراء سكوتهم. وهذا ما حصل تماماً في الغابون حيث حقق كبار السياسيين مكاسب ورشاوى من صناعة النفط في حين منح موظفو الخدمات المدنية أجوراً عالية (روز أكرمان وستن ١٩٩٨).

وقد حاولت بعض الجهود النظرية التي ظهرت حديثاً استيعاب هذه الظاهرة. ففي إحدى نماذج الفساد "من أسفل إلى أعلى" قام كبار الموظفين بتغطية فساد مرؤوسيهم مقابل الحصول على حصة من الأرباح (كادو ١٩٨٧). لم ينخرط المدراء في إدارة مثل هذا النمط ولكنهم ببساطة كانوا ينتظرون وصول رسائل التبليغ أو التحذير حتى يقررون إذا كانوا سيقبلون الرشوة المعروضة أم لا. وفي حين يقوم المسؤولون الكبار بتغطية فساد الموظفين في المستويات الدنيا من الهرم الوظيفي مقابل الحصول على رشوات. ويتغذى الفساد في المستويات العليا على الفساد في المستويات الدنيا بينما يقوم في نفس الوقت بالتغطية عليه، وكل مستوى يلقى التشجيع من المستوى الآخر (نفس المصدر ٢٢٤).

ولهذا النموذج توازنين محتملين، الأول يشهد فقط رشاوى على المستوى الأدنى وبمرؤوسين لا يرغبون بدفع ما يكفي لإبعاد خطر الكشف والطرد عنهم بل أنهم ببساطة يقبلون المخاطرة كجزء من عملية تحصيل الرشاوى. أما المشهد الثاني فترتفع فيه عوائد الفساد التي يقوم باختراق الهرم. إذ تحسب الرشاوى الدسمة القادمة من المستويات الأدنى لتغطية دفعات المدراء الذين يتلقون بدورهم المعلومات حول الصفقات الفاسدة.

وفي نموذج آخر لنمط من "أسفل إلى أعلى"، يحسب الموظفون الفاسدون في المستويات الدنيا حساباً بأن يسمع عنهم مدرائهم فيسعون في طلب حصة لهم (باسو، بهاتاشاريا وميشرا ١٩٩٢) وحين لا يقومون بتلبية هذه الدفعات يبدؤون بحساب خطر العقوبات. ويمكن تصميم نموذج هذه المشكلة على شكل سلسلة لا نهائية أو هرم نهائي يجلس على رأسه مدير شريف. ويتم بناء النموذج بحيث يقوم الموظفون دائماً بعقد الصفقات ولا يتم إيقاع العقوبة أبداً.

ومع ذلك فإن مستويات العقوبة العالية ترفع حد التهديد بالخطر عند المسؤولين الكبار، مما يؤدي إلى تقليص مكاسب الموظفين في المستويات الأدنى وبالتالي إعاقة الحصول على الرشاوى. ولا ترتبط العقوبات المتوقع فرضها عادة على المرتشين بحجم الرشوة ذاتها، لذلك يخف الفساد ولكن حالات الرشاوى الفردية ترتفع تلقائياً. وهنا نسجل أن ارتفاع قيمة الرشاوى التي تدفع بين الفينة والأخرى هي دليل على نجاح الاستراتيجية وليس على فشلها.

وحين يهيمن الفساد على هرم وظيفي، تتحول الحلول التي أثبتت نجاحها في سياقات أخرى إلى حلول لا إنتاجية. وقد أوصى المصلحون مراراً بتدوير المناصب بين المسؤولين حتى لا تتاح لهم فرصة تطوير العلاقات الحميمة والموثوقة المطلوبة لتخفيف خطر تلقي الرشاوى. ولكن هذا التدوير قد لا يكون محبذاً فيما لو أدى إلى تعطيل فعالية الحوافز الأخرى مما يعطي المسؤولين الفاسدين سلطة لا يستحقونها.، فقد أدى تدوير الموظفين في دائرة تدقيق الضرائب الهندية إلى استحالة متابعة الموجودات التي أبرزها دافعو الضرائب وأصبحت مكافأة هؤلاء الموظفين بناء على مدى نجاحهم في كشف التهرب من دفع الضريبة، أمراً في غاية الصعوبة (داس كويتها وموكيرج ١٩٩٨ : ١٧٨).

عندما تكون المؤسسة كلها فاسدة، يصبح بإمكان المسؤولين استخدام سلطتهم لإعادة تعيين موظفين كعقاب ضد الموظفين الشرفاء. وقد أظهرت دراسة أجريت حول تفشي الفساد في إحدى دوائر الري في الهند أن مثل هذه الممارسات قد تصبح عادية (ويد ١٩٨٢، ١٩٨٤)، كذلك ظهرت النتائج نفسها عند دراسة دوائر الشرطة الفاسدة في الولايات المتحدة وتايلند (باسول وسونغ سيد ١٩٩٤: ٩٩-١٢٠) (شيرمان ١٩٧٤). وتكمن المشكلة الأساسية هنا في وقوع الموظفين الصغار تحت رحمة رؤسائهم بدون أن يملكوا أية وسيلة لنقلهم نتيجة لفشلهم في الانضمام إلى نظام فاسد.

كذلك الأمر بالنسبة للحلول الوسط التي لا يرجى منها نجاحاً في مثل هذه الحالات، فإذا لم يستطع المصلحون، وببساطة، البدء بالإصلاح من خلال ضم مجموعة جديدة من الموظفين الحكوميين ومجموعة جديدة أيضاً من قوانين العقاب والثواب فإن افضل الحلول الوسط تبقى تلك التي تم تعريفها في الفصل السابق والتي تغير من طبيعة موارد الخدمة العامة وتقلل من أعداد الموظفين.

أما الموظفون الذين يتم الإبقاء عليهم فيجب أن تفتح لهم طرق إيصال الشكاوى وإعطاء الضمانات لمتابعتها. وحين يهيمن الفساد على العمل البيروقراطي تصبح معايير إصلاح الخدمة المدنية العادية محدودة جداً. وعوضاً عن ذلك نجد ضرورة لوضع الحلول التي ترفع من درجة المحاسبة في الحكومة. وسوف أناقش هذا الموضوع فيما بعد، حين نصل إلى المصادر السياسية للفساد. يبقى هناك أن أذكر مثالاً، آخر وهو تحويل بعض المهمات الحكومية إلى شركات القطاع الخاص، ولكن هذه الأداة والتي سيرد ذكرها لاحقاً في النقاش، لن تصبح فعالة بالضرورة حتى يتم إصلاح مؤسسات الدولة أيضاً.

إعادة اكتشاف العقد:

في أواخر القرن العشرين، أعاد المصلحون اكتشاف مزايا العقد كوسيلة للتفريق بين الإدارة والسياسة. ففي الولايات المتحدة وبريطانيا وسائر دول الكومونويلث، أدت الجهود المبذولة لتقليص وتفكيك الجهاز الحكومي إلى إعادة التفكير بالدور الذي يلعبه المسؤولون الحكوميون. أما الهدف فهو إبقاء جهاز الخدمة المدنية في أصغر حجم ممكن أو إلغاء جميع النشاطات الحكومية وعقد صفقات مع المؤسسات الخاصة، سواء الربحية أم غير الربحية منها، للقيام بالمهمات الباقية.

ففي بريطانيا، طُلب من الحكومات المحلية طرح المؤسسات الخدمية المدنية ضمن مناقصات تنافسية. وسمح للدوائر الحكومية بالدخول كأحد المراهنين. كذلك قامت استراليا ونيوزيلندا بطرح المناقصات على موردي القطاع الخاص في بعض مؤسسات الخدمات الحكومية (كامبوس وبرادهان ١٩٩٧ : ٤٤١).

وعلى الرغم من أن الدوائر الحكومية في بريطانيا قد ربحت معظم العقود إلا أن هذه الطريقة أثبتت فعاليتها (بويارد، غريغوري ومارتن ١٩٩١، بينتر ١٩٩١ : ١٩٩٤، رودس ١٩٩٤، شوفينويك ونورمان ١٩٩٤) وقد أحرزت هذه الطريقة مساحة في الولايات المتحدة (مارانتوشولتز ١٩٩١ : ١٧٣-١٧٤) حيث تقوم مؤسسات القطاع الخاص بتقديم خدماتها ليس فقط في القطاعات الخدمية الأرضية كجمع القمامة وصيانة الشوارع ولكن في السجون وفي الخدمات الأمنية أيضاً. (ديفوليو ١٩٩٤) حتى أن بعض المؤسسات الفيدرالية تجند موظفين بالعقود أكثر من موظفيها المدنيين (انغراهام ١٩٩٦ : ٢٥٧).

ورغم أن هذه الخطوة قد لاقت الترحيب، إلا أن السجلات التاريخية تؤكد الحاجة إلى الحذر. ففي القرن التاسع عشر استخدمت بلدية نيويورك مؤسسات خاصة لتنظيف الشوارع وجمع القمامة، ولكن هذه المؤسسات فشلت حتى في

تقديم خدمات الحد الأدنى المقبولة بسبب هيمنة الرشاوى والمحسوبيات على منح العقود ولم تستطع المدينة إلزام متعهدي المؤسسات الخاصة بتنفيذ عقودهم. ولم يعد النظام بحالة أفضل من حالة البيروقراطيات الحكومية التي كانت موبوءة بالتوظيف القائم على المحسوبيات. ولم تتحسن الخدمات إلا عندما تولى الأمر موظف حكومي قوي ومستقل (داراو ١٩٩٨). بالطبع، لا تعني هذه الواقعة أن التعاقد مع مؤسسات خارجة عن الحكومة ليس بالأمر الناجح، ولكنها تدعو إلى توخي الحذر ضد الفساد القائم على الحسابات الشخصية وتبادل المنافع الخاصة.

ولا يعني تسليم العقود إلى مؤسسات خاصة بالضرورة أن الدولة ستحصل على المكاسب التي ستتدفق من الأسواق المنافسة. فبالتأكيد، لن تجني الدولة شيئاً من مكاسب التنافس إذا ما اقتصرت المناقصات على مورد واحد. فعلى سبيل المثال، تناقش بعض الدراسات التي أجريت حول أداء الخدمات العامة والخاصة أن العامة منها هي الأكثر فاعلية (روس ١٩٩٨ : ٢٤-٣٦) فالمؤسسات الخاصة هي مرافق احتكارية يتوجب القيام بإدارتها من أجل منع تراكم الربح الفائض، والتباين الصحيح هنا هو بين الإنتاج العام والإنتاج الخاص المنظم. ومع ذلك فقط أظهرت الدراسات المحلية أنه في الكثير من الحالات يمكن للمتعهد الخاص أن يحسن من فعالية التكلفة دون أي تأثير سلبي على النوعية (بورشيردنغن بوميرين وشنايدر ١٩٩٢ : ١٣٠-١٣٣).

ولكن الأمر يتطلب مراقبة حذرة، ففي العديد من الحالات، تدفع صعوبة إجراء عقود مفروضة إلى إطلاق النصائح ضد تحويل مسالة توريد الخدمات بأكملها إلى القطاع الخاص. فالمدينة يمكنها أن تحول خدمات قطر السيارات إلى الشركات الخاصة ولكن ليس خدمات توقيف المشبوهين. كذلك يمكنها عقد صفقات لتوريد خدمات الطعام إلى السجون، ولكنها يجب أن تأخذ الكثير من جانب الحذر في حال توريد خدمات لكافة العمليات في السجون (روز أكرمان ١٩٩٢ : ١٧٧-١٧٨).

ولعل أكثر أشكال العقود إثارة للجدل هي عقود جباية الضرائب حيث تقوم الشركات الخاصة بشراء حقوق جمع الضرائب مقابل دفع رسوم ثابتة للحكومة. وعلى الرغم من وجود بعض المخاطر إلا أن بعض الأمثلة الإيجابية سجلت حول الموضوع.

إلا أنه ورغم غياب الرقابة الحثيثة فإن أنظمة جباية الضرائب يمكن أن تعمل بشكل جيد لأن جامعي الضرائب يحركهم دافع الحصول على دخل فائض من دافعي الضريبة (أزابو ونوجنت ١٩٨٨ – داس كوبتا وموهيركج ١٩٩٨ : ٢٥٦-ستيلا ١٩٩٢).

فعلى سبيل المثال اعتمدت الإمبراطورية العثمانية بشكل كبير على المؤسسات الخاصة لجمع الضرائب، مانحة حقوق الجباية لأعلى المراهنين. ولكن مع تزايد ضعف السلطة المركزية، وتعرض النظام للإساءة وسوء الاستخدام (أزابو ونوجنت ١٩٨٨ : ٦٨٦-٦٨٩). وفي المقابل أظهرت دراسة أجريت حول جباية الضرائب في بلديات تونس أن مثل هذا النظام يمكن أن يعمل جيداً من خلال نقل مخاطر تذبذب المداخيل من الحكومة على جامعي الضرائب. فقد تم وضع حدود لسوء الاستخدام من خلال عدة عوامل، كانت معدلات الضرائب منتظمة ومعلنة بشكل واضح كما كان دافعوا الضرائب الذين يشكون من سوء التقدير يرفعون الأمر إلى المحاكم أو ينقلون الشكاوى إلى السلطات البلدية كما ظلت عقود جباية الضرائب محدودة المدة بحيث بقي جامعوا الضرائب دائماً في حاجة إلى الحفاظ على سمعتهم من أجل تحديدها (المصدر نفسه : ٧).

وقد أظهرت إحدى التجارب التي ما زالت قيد الاستمرار في باكستان نتائج إيجابية. فقد فرضت باكستان رسوم ترخيص على التلفزيونات والفيديوهات وصحون الأقمار الصناعية، ولكن القليلين التزموا في الدفع وعندها منحت الحكومة

رخصة جمع هذه الرسوم إلى شركة خاصة مقابل رسم ثابت مما رفع من حجم الدفع. على الرغم مما رافق الأمر من شكاوى واستفزازات[8]. وكما توضح هذه الأمثلة، يمكن استخدام نهج الحوافز فقط حين يكون مستوى الأداء قابلاً للقياس من قبل مراقبين خارجيين. ولكن مكافآت الحوافز لا تلغي الحاجة إلى المراقبة بل تعيد توجيهها على أساس مراجعة النتائج وليس المعطيات. إذ أن مراقبة الفساد ووضع العقوبات ضده يجب أن يبقيان كوسيلة لدعم مكافحته. وفي بعض الحالات، امتزج الدافع نحو الخصخصة وإعطاء العقود وتقليص الخدمات الحكومية مع تحسينات أجريت على الوظائف الحكومية. أما في حالات أخرى فقد أدى تقليص النشاط الحكومي إلى نتائج مؤسفة إذ اتخذت العلاقات الفاسدة مساراً أكثر تطوراً فقد تثبتت الاحتكارات الشخصية وانهارت الوظائف القانونية للحكومة.

ففي البلدان الأكثر فقراً، وخاصة تلك التي تعاني من سوء توزيع الثروات والدخول، تظهر الحاجة إلى إيجاد نظام خدمة مدنية فعّال في نفس الوقت الذي يتم فيه تقليص حجم الحكومة ومركزيتها (أداموليكن ١٩٩٣ : ٤٣). إذ لا يجب التهور في حالة تقليص حجم الحكومة أمام احتمال أن ينقلب الأمر إلى تركيز الثروات لدى البعض، وإدامة العلاقات الفاسدة. بل على العكس يجب العمل أولاً على إصلاح أداء المؤسسة الحكومية، وخاصة في مجال الأعمال الأساسية كإصلاح الشوارع ومعالجة المياه العادمة أو جمع القمامة.

وقد تأتي الخصخصة بعد ذلك بفترة إذا ما امتلكت الحكومة القدرة على مزاولة إشراف ومراقبة فعالة للعقود التي تصيغها. وإلا فستكون النتيجة ببساطة خلق مصادر جديدة للأرباح الشخصية على حساب المصلحة العامة. وبشكل أكثر عمومية

---

(٨) جمع الضرائب: في المزرعة الإيكونوميست ٢٢ آب ١٩٩٨.

فإن تطوير قطاع خاص نشط يتطلب وجود حكومة نشطة تعمل من أجل حماية حقوق الملكيات وإدارة فشل الأسواق.

استنتاجات:

تعتبر عملية إصلاح الخدمة المدنية عملية صعبة ومكلفة، وقد تتعدى مسؤوليتها قدرة العديد من الدول الفقيرة. ومع ذلك فهي أمر لا يمكن تجنبه، فقد هبطت الأجور في العديد من حكومات الدول هبوطاً سريعاً في السنوات الحديثة نتيجة للضغوط المالية التي أجبرت هذه الحكومات على تقليص الإنفاق. وفي بعض الأحيان تسبب إصرار البنك الدولي وصندوق النقد على إجراء تخفيضات في الأجور كشرط للمساعدات، من دون قصد، إلى المساهمة في زيادة الفساد. فقد لجأت الدول الدائنة إلى تقليص الدفعات أو تجميد الأجور استجابة للضغط المتواصل من هذه المؤسسات العالمية لأن هذه الطريقة تعتبر أسهل سياسياً من القيام بطرد الموظفين بشكل انتقائي (البنك الدولي ١٩٩١ : ١٦)، وقد لجأ هؤلاء الموظفون الذين ابتليوا بالفقر نتيجة لذلك، إلى تقبل الرشاوى كوسيلة لتعويض بعض من قيمة هذه الأجور الضائعة.

ومن الواضح، أن على البنك الدولي وصندوق النقد أن يتوقفا عن استخدام مثل هذه السياسات الضارة. ولكن يبقى هناك العديد من الصعوبات التي تنبع من داخل هذه الدول النامية. فالدول التي بدأت تصيب نجاحاً في تحقيق موازناتها المالية، قد تتعرض لخطر إفشال هذا النجاح إذا ما رضخت للضغط من موظفيها المدنيين للحصول على قاعدة أجور عريضة. وقد حدثت مثل هذه الأمور في غانا عام ١٩٩٢ عندما زيدت أجور الموظفين المدنيين إلى ٨٠٪ (البنك الدولي ١٩٩٥ : ٢٠). وقد تكون هذه الزيادات ضرورية لتحسين أداء الموظفين ولكن هذا التحسين لن يكون

مجدياً ما لم يتم ربطه بالإنتاجية على أن يرافقه تقليص عام في عدد الوظائف الحكومية.

كذلك، لن يكون هذا التقليص في عدد الموظفين مجدياً، ما لم تتوفر وظائف أخرى في القطاع الخاص، فالسياسات التي تشجع على تطوير قطاع خاص نشط يمكن أن تجعل من إصلاح الخدمة المدنية مجدياً ومقبولاً.

والإصلاحات التي تمت مناقشتها في هذا الفصل وفي الفصل السابق، تعمل بشكل جيداً جداً إذا ما تم جمعها. فالفساد المستشري يجب أن تتم محاربته بإصلاح الخدمة المدنية من جهة وإجراء تغييرات في طبيعة عمل الحكومة من جهة أخرى. وإذا لم يحصل تغيير في الإطار القانوني الأساسي لعمل الحكومة فإن هبوط نسب الفساد قد تؤتي ثمارها الجيدة. على سبيل المثال، يرى بعض المطلعين عل الوضع الإيطالي أن الفساد قد تقلصن ولكن عمل البيروقراطية ظل ضعيفاً بسبب تطبيق القوانين الرادعة بطريقة ميكانيكية.

فحين يكمن السبب الأساسي للفساد في نوعية ومستوى التدخل الحكومي، يصبح هناك ضرورة لإجراء إصلاحات. والدولة التي تمارس الإصلاح، عليها أن تقلص حوافز الرشوة من خلال إلغاء بعض البرامج أو إعادة بنائها، ومن خلال تبسيط قوانين الضرائب ومتطلبات المشتريات. كذلك، عليها أن تحسن من الحوافز السلبية والإيجابية المتعلقة بشكل الخدمة المدنية والمشتريات وتطبيق القانون.

ولأن كل شيء يجب أن ينفذ فوراً، فإن أفضل مكان للبدء هو مع طلب وتوريد الخدمات الفاسدة. وهذا يعني إعادة تجهيز البرامج التي تطلق الحوافز الفاسدة وإعادة تنظيم جهاز الخدمة المدنية من أجل إتاحة المجال أمام المهنيين لاتباع نهج شريف في الحياة. كما يمكن أن يبدأ الإصلاح في مؤسسة رئيسة أو مؤسستين مثل دائرة الضرائب أو من خلال بذل جهود صادقة نحو خصخصة حقيقية ضمن منهج

علمي وشفاف. ولكن البدء من نقطة ضيقة قد لا يعني شيئاً إلا إذا تم توسيعه في آخر الأمر، وإلا فإن الموظفين العاملين خارج المؤسسة التي تخضع للإصلاح، سيشعرون بالكراهية تجاه المعاملة الخاصة التي تتلقاها مجموعة فردية، إضافة إلى تعرض الإصلاح نفسه للهيمنة الناتجة عن درجة خلفية الفساد.

وتبقى المهمة الكبرى هي تغيير المواقف الحكومية، وإقناع الناس العاديين أن الحكومة جادة في تعقب الفساد. وهذا يعني التركيز على تقليص الفساد في الأماكن التي يظهر فيها بشكل أكبر أمام الجمهور، مثل الخدمات التي يحق للناس الحصول عليها مجانا. وإذا لم تكن الخدمة من الضروريات الأساسية للناس، فإن الآخرين قد يتقبلون وضع رسوم استخدام كتعويض عن الرشاوى، ثم تأتي الخطوة التالية وهي إصلاح الأنظمة الفاسدة التي تعطي للناس الفرصة للتهرب من الضرائب أو مخالفة القوانين والإفلات من العقوبة. في مثل هذه الحالات، يجب على الإصلاح أن يبدأ من القمة، على أن يطال الأغنياء والأقوياء مثل الباقين، وحين يضطر كبار دافعي الضرائب إلى دفع ضرائبهم بشكل صحيح، فإن الكثيرين يتبعون. والتركيز في عملية الإصلاح على المواطنين العاديين فقط، قد يولد كراهية تهدد بتدمير جميع الجهود.

الجزء الثاني

الفساد كمشكلة حضارية

٦

الرشاوى والمحسوبية وإعطاء الهدايا

الفساد هو إساءة استعمال السلطة العامة، من أجل تحقيق مكاسب شخصية[١]. وتشكل العلاقات بين المؤسسة ورئيسها في القطاع العام فرصة لنمو الفساد. وعلى أي حال فإن هذا التعريف يعني ببساطة وجود تمايز بين دور الشخص ضمن عمله في القطاع العام وبين دوره الشخصي.

ولا يوجد في كثير من المجتمعات فاصل يبين مثل هذا التمايز. كما تنتشر عادة إعطاء الهدايا داخل القطاع الخاص وتظهر وكأنها سلوكاً طبيعياً لجلب الوظائف والعقود إلى أصدقاء الشخص وأقاربه إضافة إلى أنها تقابل بتقديرٍ عال من الجميع. ولا يرى أحد أي سبب يمنع من نقل مثل هذه الممارسات إلى القطاع العام. وفي الحقيقة، فإن فكرة التمييز بين القطاع بين العام والخاص تبدو غريبة لكثير من الناس.

---

(١) هذا الفصل هو نسخة مراجعة لروز أكرمان (١٩٩٨ (أ)).

ومع ذلك، فإن الشعوب في البلدان النامية تعمل على التمييز بين التصرف المناسب وغير المناسب وفقاً للأعراف والتقاليد الخاصة بها. وتشير المسوحات الرسمية والحوارات غير الرسمية إلى أن الإحباط ملازم للفساد وأن التعابير التي تنمُ عن التحمل والتسامح، تعكس أحياناً، التراجع والخوف من الانتقام ضد أولئك الذين يتذمرون[٢]. الأكثر من ذلك هو، أنه حتى ولو كانت الهدايا والامتيازات تواجه بالقبول، إلا أنها قد تفرض تكاليف خفية لا يتقبلها المواطنون العاديون بصدر رحب. ولا يستطيع الاقتصاديون الإجابة على المسائل الحضارية، ولكنها قد تساعد على فهم المضامين الخاصة بخيارات المجتمع. وتستطيع المجتمعات أن تسأل نفسها فيما

(٢) أفادت البعثة التنزانية حول الفساد عام ١٩٩٦، أن الجماهير قد استفزها الفساد ولكنها خافت من الأذى الجسدي في حالة قامت بتقديم معلومات عنه. (تنزانيا: البعثة الرئاسية للتحقيق حول الفساد ١٩٩٦: ٦٥-٦٧). أظهرت البحوث الميدانية التي أجريت في كينيا في أوائل التسعينات من القرن العشرين أن معظم الناس تدرك مدى انتشار الفساد، وأن ٨٠٪ منهم قد صادفوا حادثة فساد بمعدل مرتين خلال السنتين الماضيتين. ويؤمن حوالي ٨٣٪ منهم أن الفساد كان مدمراً للبلاد ولكن الجماهير استسلمت للأمر. أكثر من ٥٥٪ أقروا بأنهم قاموا بدفع رشاوى و١٪ فقط ذكروا عن مطالب مثل هذه لدى البوليس (كيبوانا، وأنجالا، وأوكيج – أوييتي ١٩٩٦: ١١٠-١١٣). وتثمن قيمة الهدايا عالياً في تايلاند ويؤمن الناس أنه إذا قام مسؤول بتقديم خدمات جيدة فيجب إظهار تقديرهم له من خلال تقديم هدية وهذه الهدايا هي جزء من علاقة صاحب المؤسسة والزبون وبين الحاكم والمحكوم. وفي دراسة أجريت حديثاً ميز الناس بين الهدايا والرشاوى من حيث القيمة فالهدايا الصغيرة اعتبرت علامات تقدير أما الهدايا الكبيرة فهي رشاوى غير مشروعة قد ظهر الفساد في الدراسة كشكل من السلوك الذي يهدف إلى جني أرباح كبيرة ويؤثر تأثيراً خطيراً على المجتمع. (بسوك ومنغ سيد ١٩٩٤: ١٥٤). ولكن القيمة تبقى نسبية. فرجل الأعمال قد ينظر إلى السيارة كهدية في حين ينظر الشخص إلى هذا الأمر كرشوة. وحين يصل الكومسيون العادي إلى ١٠٪، فسوف ينظر إلى الشخص الذي يطلب ٢٠٪ كشخص فاسد.

إذا كانت قد خَلُصت إلى عادات ثقافية، تفرض تكاليف على إمكانية نمو الاقتصاد وعلى كفاءة الحكومة في تأدية عملها.

إن هذا الفصل، يفرق بين الرشاوى والأسعار، والهبات والهدايا ولكن الصعوبة في التمييز بين الهدايا والرشاوى تعود في جذورها إلى التشابه الأساسي بينهما. وفي كلتا الحالتين لا يمكن للنظام القانوني أن يفرض مبدأ المنفعة المتبادلة "اخدمني وأخدمك" لذلك يتوجب على متلقي الرشوة أو الهدية أن يستخدم طرقاً أخرى غير رسمية.

والجزء الأخير من هذا الفصل، يحدد المنافع والتكاليف التي يمكن لمثل هذه التحويلات غير الرسمية أن تقدمها للدول النامية أو للدول التي هي في صدد الانتقال من الاشتراكية إلى اقتصاد السوق.

الرشاوى، الهدايا، الأسعار، والهبات:

تصنف المدفوعات، سواء كانت بالنقود أو ما شابهها ضمن بعدين:

البعد الأول هو: هل هناك وجود لمنفعة مبادلة، إذا كان الأمر كذلك فإن هذه الصفقة يمكن تسميتها بعملية بيع، حتى ولو مرّ وقت طويل بين فترة الدفع وفترة تحقيق المنفعة. وكل من الاثنتين أي مبيعات السوق والرشاوى تستلزم تعهدات متبادلة.

فالهدايا التي تقدم للمؤسسات الخيرية والأشخاص المحببين لا تستلزم وبشكل بيِّن أية تبادل، على الرغم من أن الكثيرين يعطوها صفة التبادل الإلزامي.

أما البعد الثاني: فهو الموقع المؤسسي للدافعين وللمدفوع لهم. هل هم وكلاء أم مدراء؟ ففاتورة المطعم تدفع للمالك، والبقشيش يدفع للنادل ومخالفة السرعة تدفع للدولة أما الرشوة فقد تدفع لضباط البوليس. ويستطيع المستخدمون ووكلاء

المبيعات والعملاء، الدفع للوكلاء ويعطي الرؤساء الهدايا لمستخدميهم في عيد الميلاد، أما ممثلو المبيعات فيقدمون الهدايا لزبائنهم المشترين، والزبائن يعطون البقشيش للذين يقدمون لهم الخدمات.

بعض الناس، على أي حال، لديهم واجبات تجاه العامة أو تجاه مجموعات أخرى غير منظمة تفتقر إلى تحديد واضح لمبادئها. فالسياسيون على سبيل المثال، يمكن وصفهم كممثلين لمصالح الشعب أو لمصالح المواطنين الذين ينتخبوهم، ومن جهة أخرى، فهم يملكون قدرة معقولة على التصرف. وتعتبر الرغبة في إعادة الانتخابات، قيداً على السياسي ولكنها لا تمنع أبداً حصول بعض التعاملات الجانبية بغرض تحقيق مكاسب معينة. ولأن مبدأ المنفعة المتبادلة غامض بالعادة، يدعي المتبرعون بأنهم يعطون هدايا في حين لا يوافق البعض الآخر.

الجدول رقم (١)

دفعات الزبائن أو العملاء

	منفعة متبادلة	منفعة متبادلة غير واضحة
الدفع للمدير	سعر	هدية
الدفع للوكيل	رشوة	بقشيش

وبالتركيز على هذين البعدين فقط (وجود منفعة متبادلة وحضور أو غياب الوكلاء) نخرج بالتصنيفات الأربعة في جدول رقم (١) وهي الرشاوى والهبات والهدايا وأسعار السوق. وبالرغم من أن المقولات تتضمن تعابير مشحونة أخلاقياً مثل رشاوى وهدايا فإن الجدول يحدد الدفعات فقط ضمن علاقات الوكالة أو ضمن وجود منفعة متبادلة. وحتى لو لم يكن هناك صفقة تجارية إلا أن الأمر يبقى مفتوحاً أمام علاقات متبادلة.

إن ما يفرق الهدايا عن الأسعار هو النقص في وضوح مسألة المنفعة المتبادلة، ولكن يمكن أن يكون هناك ارتباطات أكثر دقة بين الهدايا وبين المنتفعين. يمكن لجامعة ما أن تنشئ كلية مهنية على أمل جذب المنح والهبات، ويمكن للطفل أن يجِّد في دراسته على أمل حصوله على مكافأة من أمه وأبيه.

ومع ذلك فالكثير من الهدايا تعتبر تقديمات تقوم على المحبة والإيثار ودون توقع الحصول على مردود مادي بالمقابل. فالهدايا قد تشكل مكاسب نفسية تصنف في باب اللفتة الدافئة أو المؤازرة أو الاكتفاء بالعيش ضمن التزام أخلاقي (أندريوتي ١٩٨٨، روز أكرمان ١٩٩٦، سن ١٩٧٧) ولكن دون أي طمع بمكاسب مادية. بعض الهدايا التي تنطوي على تضحية شخصية تؤذي المانح. مثل أن يفرض شخص التضحيات عل أفراد أسرته أو أن يمنح حياته أو حياتها لشخص آخر أو لقضية ما[٣].

إذا كانت الهدايا الفردية كبيرة بما فيه الكفاية لترك هامشٍ من التأثير على تصرف متلقيها، فإنها تمثل بوضوح مبدأ التبادل المنفعي أو طلب شيء بشيء ضمنياً.

وهذه بالعادة، حقيقة كثير من الهدايا التي تقدم إلى إعفاء الأسرة كما هي لبعض المنح الكبيرة والهبات الاجتماعية لجمعيات البر والإحسان (الخيرية). في تلك الحالة، فإن هناك فارق وظيفي صغير بين هدايا تعطى من أجل أهداف بعيدة معلنة وتلك التي تعطى ضمن شرط تأسيس هذه الأهداف.

إذا كانت الهدايا المشروطة تخلق التزامات مؤكدة، فإنها تشبه المبيعات باستثناء أن المنفعة المقدمة بالمقابل يجب أن تكون متوافقة بعض الشيء مع غرض الإحسان (جوردلي ١٩٩٥). مثل هذه الهدايا تدخل في عداد صندوق الأسعار.

---

(٣) انظر إلى مونرو (١٩٩٦) الذي قابل عدة أشخاص بأمور تتعلق بسلوكهم اللاأناني وقام بالتمييز بين الأشخاص المقاولين والخيِّرين والأبطال والمنقذين.

ضمن تعابير التحليل الاقتصادي المعياري، تقترب الهدايا أكثر وأكثر لتصبح أسعاراً، كلما انتقلت في مستواها من هدايا جمعيات خيرية وقضايا إنسانية إلى هدايا لأشخاص محتاجين وغير معروفين وثم إلى هدايا لأصدقاء وأقارب وهدايا إلى أناس ومؤسسات يمكن الاستفادة منها. ولكن الاقتصاديات البسيطة فقط هي جزء من القصة. فالعلاقات الشخصية بين المعطي والآخذ أو بين المشتري والبائع تشكل أبعاداً مهمة لكثير من التعاملات ذات القيمة الجوهرية البعيدة كل البعد عن دورها في تنظيم الصفقة(٤).

والآن، أنظر إلى العلاقات بين الوكالتين المذكورتين في الجدول، فالوكلاء بالعادة يقبضون من رؤسائهم وليس من الدخلاء كالزبائن ووكلاء المبيعات، في حين أن المدراء يحتاجون إلى تطوير نظام مكافأة ومراقبة يعطي للوكلاء حافزاً لإنجاز جيد. معظم الأبحاث التي تجري حول العلاقة بين الفوائد الناتجة عن مختلف خطط منح المكافآت تُظهر أن الكسل والتهرب من أداء الواجب هما المشكلة، وليست المشكلة في الرشاوى التي تدفع من فريق ثالث. هناك علاقة ذات جانبين بين المدير والوكيل البائع تعمل ضمن خلفية معطيات(٥).

وقد أدخل بعض العلماء في نماذجهم فريقاً ثالثاً واستخدموا هذه النماذج لتحليل مشكلة الفساد (روز أكرمان ١٩٧٨، تيرول ١٩٨٦-١٩٩٢) في حين فضل بعض الاقتصاديين اعتبار حقيقة أن الرشاوى هي دفعات من أجل خدمات (بايلي ١٩٦٦، ليف ١٩٦٤) فهي شبيهة بالأسعار. ولكني كما أوضحت في الفصول

---

(٤) في التحليلات الفسيولوجية، تعتبر العلاقات الشخصية المفتاح لإعطاء الهدايا ولا تعتبر التقدمات التي تعطى للجمعيات الخيرية هدايا لأنها لا تشتمل على أية علاقة شخصية (زيليزير ١٩٩٤ ٧٧-٨٥).

(٥) من أجل متابعة مقتطفات من هذا العمل انظر لافونت (١٩٩٠) وراسموسن ١٩٩٠: (١٣٣-٢٢٢) وروز أكرمان (١٩٨٦) وتيرول (١٩٨٦).

السابقة فإن هذا التشابه يعتبر جزئياً ومحدوداً، فالرشاوى يمكنها أن تترك تأثيرات مشوهة على نشاط الحكومة والقطاع الخاص.

إن انتشار دفع الرشوات في مجتمع ما يشير إلى أن ذلك المجتمع قد بنى علاقاته العملية بشكل غير فعال. فإذا كان الزبائن في العادة يرشون العملاء، فلربما يكون من الأفضل لهؤلاء الزبائن استئجار العملاء للتعامل مع مديريهم السابقين. فعلى سبيل المثال، أفرض أن شركة سيارات تقدم خدمة تصليح مجانية لأولئك الذين يشترون سياراتها. عملياً سنجد أن الزبائن التّواقين إلى خدمة جيدة يرشون رجال الصيانة العاملين في ورش التصليح ليقوموا بعمل عالي الجودة وسريع.

والحقيقة التي تقول بأن أفضل مراقبة لرجل الصيانة في شؤون التصليح هي في شركة السيارات نفسها تعني أن اتفاقية الخدمة قد تكون أكثر فعالية حين توقع بموجب عقد بين الزبون ورجل الصيانة منها بين رجل الصيانة وشركة السيارات.

وعلى الرغم من وجود مثل هذا الحافز لإعطاء الرشوة التجارية، فإن شركة السيارات يمكنها الاستمرار في تقديم الصيانة كجزء من الكفالة المقدمة للمشترين خارج الدفع في حين تقوم الضمانات بتحسين مركز الشركة التنافسي عن طريق تقليص عنصر المجازفة عند الزبائن. ولكنهم مثل جميع سياسات التأمين، يبتدعون تكاليف للمراقبة خارجة عن الموضوع (كرامتون وديز ١٩٩٣ : ٣٦٦-٣٦٧) وتوجد نتائج متشابهة في الكثير من صناعات الخدمة المدنية حيث يشتري الزبائن خبرة الآخرين في الخدمة وبإمكانهم الحكم على المردود، على شكل صحة جيدة أو على شكل تعويض عن ضرر كبير من خلال دعوى قضائية. ولكنهم لا يستطيعون ملاحظة نوعية المردود بشكل مباشر.

ما هو الأفضل فعالية؟ أهو إحداث الأثر المطلوب من خلال دفع أجرة المستخدم مباشرة أو دفع مبلغ إجمالي إلى مؤسسة كبيرة (ولنقل شركة تأمين) ثم

تقوم هذه المؤسسة بأعمال المراقبة والتعويض على الحرفيين؟ هل يجب أن يسمح ببيع الدعاوى القضائية للمحامين بدون تحفظ من أجل تجنب مشكلة الوكالة والمدير برمتها. وهل يجب على الدولة أن تدعم الخدمات القانونية عبر هيئات المحاكم؟ ولكي ندرك صعوبات الاحتمال الأخير، لنفرض بأن الدولة تقدم خدمات المحاماة مجاناً إلى أي شخص يقوم برفع دعوة قضائية ويَدفع أجرة محددة للمحامين. ولنفرض أيضاً أن كثيراً من العملاء يدفعون سراً إلى محاميهم لحثهم على العمل بنشاط أكثر، وحين يصبح هذا النوع من الرشاوى التجارية أمراً عادياً فإن هذا يعني أن بيع الخدمات القانونية يجب أن يدخل في مجال الخصخصة مع إبقاء برنامج العون المالي لصالح الفقراء. وعلى النقيض من ذلك فإن أي دليل يثبت وجود أطراف تدفع الرشاوى إلى القضاة في دعوى للحصول على أحكام لصالحهم لا يعطي هذه الدفعات أية صفة شرعية. فالقاضي لا يعمل وكيلاً لأي طرف ولكنه ملزمٌ تحت القسم على المحافظة على المبادئ العامة للقانون. وهذا يشكل على المدى الطويل رغبة جميع الذين يرتادون المحاكم.

أما في القطاع الخاص فإن ترتيب منح الامتيازات يقدم حلاً وسطاً للمشكلة بهدف تنشيط الوكلاء. والبائعون النهائيون هم الأعمال والمهن المستقلة التي يتقيد تصرفها بعقد الامتياز.

وإذا كان المدير، وهو في هذه الحالة صاحب الامتياز ينتفع من عمل البائعين وهم في هذه الحالة أيضاً، المستفيدون من الامتياز فإن هذه العلاقة تأخذ منح الاهتمام الشخصي في ترويج الإنتاج.

مثل هذه الترتيبات، يمكن أن تصبح ذات معنى. المستفيدون من الامتياز يجنون المنافع من أجل تقديم خدمة جيدة بدلاً من أخذ الرشاوى من أجل تقديم الشيء نفسه، ولكن هذا الخيار ليس متاحاً دائماً للحكومة. لنأخذ مثلاً مصلحة خدمات

الحدائق الوطنية، فهي تستطيع أن توقع عقود امتياز مع تلك الشركات التي تقدم الطعام والسكن في حين لا تستطيع السلطة العامة التي تزود الوحدات السكنية عمل الشيء نفسه ما لم توقع اتفاقية معقدة للتأكد من أن الهدف من التزويد يصب في مصلحة المحتاجين.

والنقص في المرونة التنظيمية للدولة يحد من مقدرتها على إعادة تنظيم علاقة الوكالة. فالحكومة تستعمل الوكلاء (الوسطاء) في حين تقوم الشركات الخاصة ببيع خدماتها بشكل مباشر وبسهولة أكثر. وعلى النقيض من ذلك فإن القطاع العام يستعمل العقود في المواضع التي تندمج فيها الشركات الخاصة راسياً بسبب صعوبات في المراقبة.

وفي بعض الأحيان تستطيع الخصخصة وإعادة التنظيم تذليل هذه المصاعب، ولكن تبقى هناك بعض القيود المتأصلة في طبعة الخدمات الحكومية. فالوظائف الحكومية القانونية لا يمكن أن تكون منظمة بطبيعتها مثل الأسواق الخاصة. وهذه الحقيقة تدل ضمنياً بأنه لا يمكن أن يتم التخلص من كل حوافز الفساد في البرامج الحكومية ومع وجود البقاشيش، يبدو مبدأ المنفعة المتبادلة أكثر غموضاً. فالخدمة تقدم بالعادة قبل دفع البقشيش وهي اختيار قانوني ممنوح بشكل غير رسمي. والمبلغ المنشود يكون بالعادة كيفياً ومتقلباً وغير محدد (زلزر١٩٩٤ : ٩١) وفي الأحوال التي يجد فيها أصحاب الأعمال صعوبةً في تقييم النوعية، فإن المنح تسمح للعملاء بإصدار حكم نوعية الخدمة. وإذا كان العملاء أفضل من المدراء في المراقبة فإن المنح أو البقاشيش قد تصبح ذات معنى، وعلى النقيض من ذلك فإن الإدارة نفسها تستطيع أن تعطي المكافآت إذا ما تمكنت من تحقيق خدمة جيدة من المبيعات العالية للأفراد. فعلى سبيل المثال يمكن للمطاعم أن تكافئ النادلين العاملين لديها على قاعدة عدد الوجبات التي يقدمونها تماماً مثل البقاشيش. ولكن مثل هذه الخطة يمكن أن تكون أقل فعالية من البقاشيش. إلا أن منح المكافآت على قاعدة المقدار أو عدد

الوجبات قد يؤدي إلى نتائج سيئة على الزبائن حين يحاول النادلون أن يدفعوهم لإنهاء وجباتهم بأسرع وقت لكي يفسحوا المجال لجلوس غيرهم. وبالتالي تحقيق أعلى قدر ممكن من الوجبات. كذلك فإن ربط المكافآت بمزيج من المقدار والنوعية يعتبر أكثر فعالية ويسمح للعملاء (الزبائن) بأن يدفعوا إلى الوكلاء مباشرة من أجل الحصول على خدمة جيدة ولكن البقاشيش تصبح غير مرغوبة لدى أصحاب العمل إذا ما استغلها الوكلاء للتمييز بين الزبائن بطريقة تؤدي إلى تقلص الدخل الذي يصل إلى الإدارة. تصور على سبيل المثال، الحالة التي يصبح فيها القائمون على الخدمة أكثر تفضيلاً للزبائن الفاسدين ويقومون بمنحهم خصومات على الوجبات المقدمة لهم أو يقدمون لهم أطباقاً إضافية طمعاً بالمكافآت والبقاشيش.

التشابه بين الرشاوى والهدايا:

الهدايا والرشاوى تتشابهان في أمر هام، ففي كلتا الحالتين لا يمكن أن يتقدم فرد خائب الأمل إلى المحكمة أو يطالب بدفعة أو يصر على تنفيذ العقد الضمني فيها. والطرق المتعادلة لتأكيد الإذعان يجب أن تصمم من أجل استمالة الآخرين للعمل إذا وجدت الرغبة بذلك. وفي بعض الحالات فإن هذه التقنيات الخارجة عن القانون قد تكون أكثر فعالية وربما أرخص من تلك المتاحة لتجار السوق[٦]. وهناك عدة آليات غير رسمية ومتبعة تعتبر مألوفة وأكثر صلة بالموضوع مثل الثقة والسمعة والرهن والالتزامات المتبادلة (كرامتون ودييس ١٩٩٣، وليامسون ١٩٧٥، ١٩٧٩) ومثل هذه التقنيات مرهوبة بصورة كبيرة في سياقات العقود العادية ولكنها يمكن أن تسهل التعاملات الفاسدة مثلما تسهل التحويلات المضادة. كما يمكن أن يكون هناك

(٦) حتى الهدايا والرشاوى، يمكن أن ينتج عنها أحياناً التزامات قانونية مفروضة. ففي حالات الهدايا، يسهل القانون الإنجلو الأمريكي والقاري، تحويل الهدية إلى أمر ملزم قانونياً يفرض التزامات على متلقيها.

تضارب بين تلك السمات التي تبدو فاضلة من ذاتها وفي ذاتها، مثل الجدارة بالثقة والعواقب غير المرغوبة التي قد تحدث. ولعل أي فحص للرشوة والهدية سيساعد الفرد على أن يراعى بطريقة أخرى تلك النماذج المرغوبة التي تستطيع في بعض الحالات أن تحطم فعالية الاقتصاد وتقدمه.

الائتمان (الثقة):

في مناقشة موضوع المافيا الصقلية، يؤكد دييغو غامبيتا (١٩٩٣) على انتشار عدم الثقة في الدولة الإيطالية. فقد ازدادت صفقات الملكيات الخاصة التجارية في وقت لم تكن فيه الدولة قادرة على تناول مثل هذه التعاملات، كما فشلت الدولة في توفير طريقة يعول عليها لحل الخلافات وإدارة تحويلات الملكية الخاصة فظهرت المافيا كبديل.

ويرى مراقبون آخرون أن ظهور المافيا للوجود في روسيا مدين للضعف المشابه للدولة (فاريز ١٩٩٤). سيستعمل غامبيتا كلمة ثقة ضمن معنيين من الأفضل التفريق بينهما.

الأول: يشير إلى أن النقص في كفاءة وشرعية الدولة يجعل الناس لا يثقون فيها لحل الخلافات بجدارة وعلى نحو لائق، ويشرعون بالبحث عن بدائل. وهذا المعنى للثقة لا يمت بصلة بالارتباطات الشخصية الوثيقة. فالعلاقة يمكن أن تكون بعيدة بعد ذراع اليد، وفي الحقيقة تزداد ثقة الشخص بالدولة عندما يكون مسؤولوها نزيهين وموضوعيين(٧).

---

(٧) أظهرت التجارب انه لا يمكن إيجاد جو الثقة في مكان العمل إلا بممارسة العدل. فالقرارات يجب أن تكون منصفة وينظر إليها على أنها منصفة مع وجو فرصة للادعاء.

ثانياً: يمكن أن يثق الناس في بعضهم البعض بسبب الروابط الشخصية الحميمة أو بسبب علاقة القرابة والنسب وروابط العمل والصداقة. فالشخص يمكنه أن يثق بصديقه القوي لكي يساعده ليس لأن الصديق سيطبق القانون على نحوٍ لائق ولكن بسبب محاباته له[٨].

ويؤكد غامبيتا أن إخفاق الثقة من كلا المعنيين يبرر اللجوء إلى خدمات الحماية الخاصة مثل المافيا.

في المقابل، أنا أجزم بأن النموذج الثاني للثقة والذي يرتكز على الارتباطات الشخصية، يسهل التحويلات الفاسدة والممنوحة معاً[٩]. وهذا التحليل يكمل بحث غامبيتا حول التنظيم الداخلي لعائلات المافيا التي تطلب شرعية ثابتة من أعضائها. واهتمامي ليس في الجريمة المنظمة بحد ذاتها ولكن في الطريقة التي تقوم بها الثقة و العلاقات الشخصية في إجراء معاملات فاسدة.

على سبيل المثال، توضح دراسة أجريت حول استصلاح الأرض في بلدتين برازيليتين، كيف تستطيع طريقة الثقة أن تحافظ على نظام فاسد. ففي إحدى البلدتين، أصبحت إدارة برامج الفساد راسخة بسبب العلاقات الشخصية بين وكلاء من عدة مؤسسات مختلفة، يعيشون جميعهم على مقربة من بعضهم البعض ويبنون علاقات صداقة خارج محيط العمل. أما في البلدة الثانية فكان البرنامج يدار بأمانة لأن الموظفين لم يرتبطوا بعلاقات شخصية ببعضهم البعض، إلى حد أن الموظفين من

---

(٨) انظر إلى هذه المقولة المنتشرة في أمريكا اللاتينية (لأصدقائي كل شيء، لأعدائي لا شيء، والغرباء لهم القانون).

(٩) يسمى بارني وهانسن (١٩٩٤: ١٨٤-١٨٦) هذا الأمر (شكل الجدارة القوية) ويدعي بأنها قد تعطي الشركات أفضلية تنافسية. بينما يناقش هود (١٩٩٦: ٢١١-٢١٤) كيف أن العشوائية المخططة الموضوعة على شكل تدوير الموظفين وتقييم السلطة، يمكن أن تساعد في كسر الفساد المنظم وأي نشاط لشبكات تعمل ضد النظام.

وكالة واحدة كانوا يرغبون بالاستجابة لشكاوى المواطن حول أولئك الذين يعملون في وكالات أخرى. وفي بعض الحالات، قاموا بمساعدة السكان المحليين على تنظيم احتجاجات أساسية (بنكر وكوهين ١٩٨٣).

إن تقديم الهدايا وإعطاء الرشاوى يزداد شيوعاً حين تكون آليات حل النزاع القانوني مكلفة جداً أو تستغرق الكثير من الوقت. وذا لم تتوفر الضمانات القانونية فالثقة تصبح تلقائياً أكثر أهمية. ولكن عدم وجود الدعم القانوني، يعني احتمال عدم إنجاز بعض التعاملات.

فالصفقات التجارية التي تتطلب دفع الرشوة قبل إنجاز المرتشي للعمل، قد تكون شديدة الخطورة. والموظف الفاسد الذي يفشل في التسليم يستطيع أن يدعي بأن الدفعة التي استلمها كانت مجرد هدية من صديق أو معجب. وبشكل مشابه فإن الموظف الذي يستلم هدية ضمن مفهوم ضمني يستطيع أن يصوِّرها كرشوة إذا ما ساءت العلاقة مع الطرف المهدي. والحقيقة أن طرفي الصفقة على حدٍ سواء لديهما الاهتمام بأن يبقى مضمون الدفعة ضبابياً (غير واضح) أمام عيون الآخرين. بينما يبقيان مضمونهما واضحاً تماماً فيما بينهما. والرشاوى يمكن تغليفها بقناع الهدايا لكي تلغي أية مسؤولية قانونية[١٠] ولكن الازدواجية تجعل معرفة مدى إطاعة الموظف أمراً صعباً.

والهدايا المستخدمة ضمن مبدأ المنفعة المتبادلة الغير إجباري تظهر أكثر إذا وجدت علاقة ثقة بين الأطراف مبنية ضمن روابط عائلية أو صداقة. وهكذا تعطى الهدايا عادة لأفراد الأسرة ليس فقط لأن المعطي يشعر بعاطفة خاصة نحوهم ولكن

---

(١٠) تهتم اليابان بالتمييز بين الهدايا المالية باستخدام فواتير جديدة ومغلفات خاصة فقط ونتيجة لذلك فقد تم إخفاء الرشاوى على شكل هدايا بوضع فواتير نظيفة في مغلفات مالية أو باستخدام شهادات مغلفة للهدايا، تباع في المخازن التجارية.

أيضاً بسبب أن المستلم يرتبط بروابط عاطفية مع المانح، قد تكون أكثر ملائمة لكي ينجز هو أو هي جانباً من الصفقة المفهومة ضمناً. وعلى نفس الوتيرة، فإن الثقة تكتسب أهمية أيضاً في الصفقات التي يدخل فيها الفساد. ووفقاً لغامبيتا فإن نقص الثقة في الحكومة يؤدي إلى طلب خدمات الحماية الخاصة.

وعلى العكس من ذلك، فإن وجود إمكانية لبناء ثقة مرتكزة على علاقات شخصية مغلقة يساعد على التقليل من مخاطر الافتضاح ويقدم ضماناً للإنجاز عندما يكون الدفع ومبدأ المنفعة المتبادلة متباعدين زمنياً. فالموظف الحكومي يمكن أن يحابي أقربائه في توزيع الامتيازات والمنافع الشعبية الأخرى، طمعاً في حصة من المنافع وهو يفعل هذا، ليس فقط من باب الاهتمام بهم و لكن بسبب أنهم يهتمون به أيضاً ويكونون أقل احتمالاً لكشف أو إظهار التعامل الفاسد أو لنكث الاتفاق من الغرباء. كما أن اعتماد المنافع على بعضها البعض، يقلل من المخاطر على كلا الطرفين (شميد وروبيسون ١٩٩٥).

ويبقى الخطر طبعاً في أن يشكل أعضاء الأسرة المستائين خطراً بصورة خاصة، فالاعتماد الداخلي للمنفعة يمكن أن يعني أن قريباً مستاء قد يجد لذة خاصة في كشف قريبه الفاسد[١١]. وقد يصل الأمر بالحاكم الفاسد أن يتمنى لو أنه تعامل مع رجل أعمال انتهازي بارد لا يحتمل أن يقوم بتخريب عمل مشبوه. على أي حال ففي أي محيط فاسد حيث لا يستطيع القانون أن يفرض إنجاز العقود، لا يبقى هناك خيار سوى التعامل مع الأصدقاء وأعضاء الأسرة ويبقى الخطر في الثقة التي قد تنقلب إلى غضب، وجزءاً من التعاملات الخارجة عن القانون وغير المحددة النتيجة:

---

(١١) تم الكشف عن فساد الرئيس البرازيلي فرناندو كولور دي مللو من خلال أخيه الذي استاء وغضب من محاولته تأسيس صحيفة منافسة لصحيفته التي يملكها (فلايشر ١٩٩٧: ٣٠٢-٣٠٣؛ مانزيتي وبليك ١٩٩٦).

السمعة:

كما هو الحال في الأسواق القانونية، فالسمعة التي تطورت عبر الأداء المتكرر، تصبح بديلاً عن القانون وعن علاقات الثقة الشخصية معاً[١٢]. فتوزيع المكافآت بسخاء على أي شخص يقوم بمساعدتك قد تجعل لك سمعة تغري الآخرين بمحاباتك ومساعدتك (بارني وهالسن ١٩٩٤: ١٩٧٨-١٩٧٩) والسمعة التي تنشئ عن خداع المختلسين قد تساعد بالتأكيد على تنفيذ معاملات فاسدة كما أنها تحبط الناس عن التعاقد معك في المكانة الأولى.

والسمعة تؤثر على طرفي معاملات الهدية والرشوة على حدٍ سواء. وسمعة الشخص الذي يستجيب ثانياً هي مهمة للشخص الذي يقوم بالحركة الأولى. وعلى سبيل المثال يكون المانحون أكثر قابلية لتقديم الهبة إلى جامعة تعطي شهادات فخرية لخريجيها الأسخياء. والطفل يكون أكثر قابلية للتصرف بإذعان إذا كان والديه يمتلكان سمعة مكافأة أطفالهم الذين يتصرفون بشكل جيد (بتهذيب).

والرشوة قد تكون أكثر سهولة في التثبيت إذا استطاع الراشون ملاحظة ما يدل على ماضي الموظفين الفاسدين في تأديتهم للعمل، وفيما إذا كان هؤلاء الموظفون ثابتين على التعامل الفاسد منذ أمد طويل. كذلك قد تكون الأوامر التي تجد في الابتزاز للدفع، أكثر جاهزية للقبول ذا كان المبتز يملك سمعة في تنفيذ أفعال الانتقام. وعلى سبيل المثال، يستطيع البوليس الفاسد أن يرفع الرشوة إلى الحد الأقصى عن

(١٢) تشير التجارب إلى أن مسألة السمعة قد تبرز بين التجار حين يصعب أمام المشترين الحكم على نوعية المنتج قبل الشراء (كولوك ١٩٩٤) وخلال التحارب لم يقم الأشخاص بالتقابل وجهاً لوجه كما لم يكن هناك أي مصدر خارجي للاحتكام. لذلك بدت الظروف وكأنها مشابهة لتبادل صفقات فاسدة تفتقر إلى الثقة الشخصية.

طريق التهديد الجدي بضرب من لا يدفع أو باعتقال الناس الشرفاء بتهم تتعلق بالقيام بدفعات غير قانونية.

إن عدم قانونية الرشاوى وقانونية الهدايا تترك صعوبة في بناء السمعة، أكثر في الأولى منها في الثانية. ويمكن لتقديم الهدايا أن يصبح عرفاً حكومياً ما لم يتضمن إشارات لحدوث تبادل منفعي غير قانوني. فالمانحون يمكن أن يعلنوا عن هداياهم على أمل اكتساب سمعة بالسخاء كما أن منظمات البر والإحسان قد تقوم بنشر قوائم بأسماء المانحين كطريقة لحث آخرين على العطاء أيضا. فقدرة المؤسسات على جذب الهدايا من عدة أشخاص معروفين تساعد على تقوية سمعة هذه المؤسسات.

وباختصار فإن كل من المانحين والمؤسسات الخيرية يحرص على الإعلان عن الهدايا بسبب علاقتها بالسمعة، والاثنان يدعمان بعضهما البعض بهذه الطريقة. فالمؤسسة الخيرية التي تحظى باحترام كبير تجذب هدايا أكثر لأنها تعطي المانحين هالةً من الفضيلة تشكل سمعة طيبة لهم، في حين تصبح هذه الحالة بالنسبة للمانحين السابقين أداة للتمويل من أجل جذب المزيد من الهدايا.

والهدايا والأعطيات التي تقدم إلى مقدمي الخدمات يمكن أن تأخذ أبعاداً متحركة مختلفة. أفرض أن جميع الأسعار الرسمية متماثلة ولكن هناك وكلاء يمكنهم تقديم خدمات ومنافع خاصة لبعض الزبائن وهم إن فعلوا ذلك فإن آخرين قد يعانوا من نقص في الخدمة. آنئذٍ فإن الهدايا التي تأتي من بعض الزبائن يمكن أن تغري آخرين بأن يعطوا أيضاً ويبدو أن هذا هو القصد من قيام بعض مراقبي أمكنة وقوف السيارات بإعداد قائمة علنية بالهدايا التي يتلقونها من الزبائن الذين يستخدمون المرآب شهرياً. (تيرني ١٩٩٥) وهذه الطريقة الملتوية في إعطاء الهدايا تصبح قوية بصورة خاصة في حالة وجود نقص في أماكن وقوف السيارات. والذين يستخدمون

مواقف السيارات ينهمكون في ماهية لعبة يسميها المنظرون "حرب الإنهاك"[١٣] وهم مقتنعون بالدفع ليس من أجل تجنب سمعة البخل ولكن لتثبيت خدمة جيدة أيضاً.

أما المالكون للمساحة المخصصة لوقوف السيارات فقد يحاولون اقتطاع بعض هذه المكاسب عن طريق وضع أسعار مختلفة لأماكن خاصة مختلفة نوعياً. والتمييز المحتوم الذي يمارسه المراقب على أي حال، يعني أن المالكين سوف لا يكون بإمكانهم اقتطاع كل المكاسب.

بعض الأسواق الفاسدة تعمل بنفس الطريقة إلا أنها أقل فاعلية، لأن الرشاوى عادة لا يمكن أن تكون معلنة وهذه هي إحدى الأفضليات للهدايا على الرشاوى، وكثيراً ما تحوم حملات التبرعات حول حافة الخط الدقيق الفاصل بين الهدايا والرشاوى، وقد تميل إلى جانب أحدهم عن الآخر وفقاً لأهواء قوانين الحملة المالية[١٤]. وقد يكون المتبرعون المحتملون أكثر ميلاً للعطاء إذا عرفوا عن هبات الآخرين. فاحتمال زيادة الهبات بشكل متصاعد توحي لرجل السياسة بأن بإمكانه نشر قائمة بالمانحين حتى ولو كان القانون لا يتطلب ذلك.

وفعالية مثل هذه القائمة عل أي حال تعتمد على دوافع المانحين، فإذا كانوا مهتمين فقط بانتخاب شخصاً معيناً، فإن الإعلان عن سماحة نفس الآخرين يمكن على المدى البعيد أن يثبط الهدايا إذا كان المانحون يبحثون عن أفضلية على منافسيهم. لأن الأخبار المعلنة عن هدايا منافسيهم قد تستحثهم على أن يعطوا أكثر. وتتحكم صرامة القوانين في التبرعات الخاصة وفي فضح الراشين والمرتشين وتخلق صعوبة أكثر

---

(١٣) تم تحليل "حرب الإنهاك" في مقالات بيشوب وكاننغز وسميث (١٩٧٨) وكريشنا ومورغان (١٩٩٧) وراسموسن (١٩٩٠ : ٧٤-٧٦) وأنا ممتنة لبيتر كرامتون لإظهار مثل ذلك الارتباط.

(١٤) انظر إلى جين فريتش "الرشوة لا تعتبر رشوة عندما تكون عطية" نيويورك تايمز (عدد ٢٨ كانون ثاني ١٩٩٦).

في بناء السمعة فالراشون والمرتشون يستطيعون تطوير سمعتهم من خلال تمرير مسموعات شفهية عن قبضتهم القوية ولكنهم يريدون أن يظهروا بمظهر الذين يقومون بتنفيذ الصفقات دون أن يبلغوا عن العروض الفاسدة. ولأن مثل هذه الأمور تكون بالعادة خارج الإعلان القانوني والصفقات الرسمية، يحتاج الموظفون الفاسدون إلى وسائل أخرى للاتصال. والصعوبة في بناء السمعة يمكن أن تقود المحتالين إلى التعامل مع شركاء معروفين فقط، وتقليص عدد الأشخاص الذين يمكنهم دفع الرشاوى مما يقلل أيضاً من خطر الكشف من قبل قادمين جدد، لأن بناء علاقة فاسدة بين الغرباء قد تنطوي على بعض المخاطرة، فالشخص الأول الذي يبدي صراحة في الموافقة على دفع الرشوة يصبح تحت رحمة الآخرين الذين يمكن أن يهددوه بكتابة تقرير عن الفعل غير القانوني، لذلك فإن إدخال طرف ثالث يصبح مهماً، ففي بعض الحالات، تكون لغة الصفقات مبطنة وغامضة إلا على المطلعين (غامبيتا ١٩٩٣) ويصبح ترسيخ الأنظمة الفاسدة أكثر سهولة، إذا تم المحافظة عليها ضمن حدود أسواق صغيرة محلية من أن تنتقل إلى أصعدة وطنية ودولية. فالمحافظة على سرية الموضوع تتطلب وجود أقل عدد ممكن من المتعاملين لتسهيل الاتصال. لذلك يتفشى الفساد أكثر في الصناعات التي يرتكز منتجوها على قاعدة محلية. ويتعاملون مع الحكومة ضمن قواعد دائمة الاستمرار، لأنهم لا يملكون خياراً للمكان الذي سيعملون فيه.

وفي الكثير من المدن يضطر متعهدو الإنشاء وأصحاب عربات نقل القمامة والبائعون في أسواق المدينة أن يدفعوا للموظفين الحكوميين كي يحصلوا على عقود ورخص العمل.

وفي بعض مناطق العالم، يتحالف رجال السياسة المحليون مع عصابات إجرام تفرض بالقوة دفع الأتاوات مع التهديد بالعنف (غامبيتا ١٩٩٣).

ومثل هذه الأعمال لا يمكنها الخروج من السوق بسهولة لتنتقل إلى أماكن أقل فساداً في مجتمعات أخرى.

والعلاقات الفاسدة يمكن أن تكون أكثر سهولة، إذا كانت نفس المجموعة الصغيرة تتعامل مع بعضها البعض في بيئات مختلفة، إذ يصبح بناء سمعة بالأمانة والموثوقية أو العنف أقل كلفة، مما يقيد نسبياً إعطاء الهدايا والرشاوى وتصبح الثقة غير ضرورية لأن هناك دائماً شخص يقوم بالتدقيق على شخص آخر.

ومع أن مثل هذه الشبكات تكون مألوفة داخل الحكومات المحلية في كل مكان، إلا أن النخب الصغيرة يمكنها السيطرة على مدى أوسع في السياسة فالسمعة يمكن أن تبنى بقوة ضمن تلك المجموعات سواء للأحسن أو للأسوأ.

أما تكاليف بناء السمعة فتكون أقل بساطة حين تصبح الرشوة مقبولة على نطاق واسع وفي ظل غياب القوانين الملزمة والموثوقة. كما يمكن للرشاوى أن تصبح نسبياً أكثر فعالية في تحويل الأجور من القطاع الخاص والمؤسسات إلى الموظفين الحكوميين وحينئذٍ يشكل الفساد أحد الأعراض التي تغلف أسس شخصية الدولة في جمع الأجور.

وفي العالم الفاضل، يبحث القطاع الخاص عن أجور متاحة حكومياً من خلال المغالاة في الإنفاق على برامج وقوانين تخلق احتكاراً في الأجور أما في العالم الفاسد كلياً فقد لا يرغب هؤلاء بإزعاج أنفسهم في البحث عن منافع قانونية لأن مكاسب الاحتكار يمكن أن تكون قد انتزعت من قبل الموظفين الحكوميين في مرحلة الإنجاز. وهناك علاقة أساسية بين الحافز لدفع الأجور وبين توزيع تلك الأجور. ففي البلاد التي يقل فيها الفساد يسعى القطاع الخاص لاستخدام الدولة من أجل الحصول على منافع لنفسه. في حين يقوم الموظفون من الأفراد ومن المؤسسات الخاصة والقطاع الخاص. بفعل هذا عن طريق خلق احتكارات أو فرض قيود. وفي خيار آخر

يمكنهم التواطؤ مع الفعاليات الخاصة لانتزاع المكاسب من المصادر الأجنبية والمحلية على أن يتم تقسيم هذه المكاسب فيما بعد بين الموظفين الحكوميين الفاسدين وبين عملاء لهم في القطاع الخاص.

السمعة المتعلقة بأخذ الرهونات:

يعتبر الرهن وسيلة تضمن تنفيذ عمل ما، وعلى وجه العموم فإن الواقع أقل إثارة من قصة الأميرة المحتجزة في البرج، ولكن المبدأ هو نفسه. عند وجود تضارب زمني في صفقة ما فإن الذي يتحرك أولاً يطلب من اللاعب الثاني أن يرهن شيئاً ذا قيمة. ويعمل الرهن عمل التعهد حيثما يستطيع الطرفان اللجوء إلى تحكيم عادل لتعزيز الحالات غير المحددة (كرامتون ودييس ١٩٩٣) من العسير إقامة مثل هذه التحكيمات في حالات المعاملات الفاسدة ولكن دافعي الرشوة يختلقون الإمكانيات لنوع خاص من الرهن. وتكون الرهينة هنا هي سمعة الشخص الآخر. فالذي يبدأ العمل أولاً يمكنه الاحتفاظ بتسجيلات سرية لأعمال الشخص الآخر[١٥]. وعلى سبيل المثال إذا كانت عقوبة الموظفين أشد قسوة من عقوبة رجال الأعمال، فإن المقاولين يستطيعون دفع رشاوى من أجل القيام بأعمال مستقبلية ويهددون بفضح هذه الدفعات ما لم يقم الموظف بالتنفيذ.

وحين تدفع الرشاوى للحصول على مكاسب قانونية روتينية تصبح إمكانية رهن سمعة الموظف أكثر صعوبة منها في حالة المكاسب غير القانونية. وعلى وجه العموم، كلما ازداد التماثل بين الخسائر التي يتحملها الراشي أو المرتشي من الفضيحة كلما قلت مصداقية التهديد بتدمير سمعة الشخص الآخر. ولكن حين تكون سمعة الراشي مدمرة أصلاً تزداد إمكانية قيامه بالكشف عن دفعاته الفاسدة.

(١٥) على سبيل المثال: قام رجل أعمال هندي متهم بالفساد بالاحتفاظ بتسجيلات حذرة للذين دفع لهم أموالاً (رئيس الوزراء الهندي يستخف بالفضيحة" نيويورك تايمز عدد ٢٥ شباط ١٩٩٦.

فعلى سبيل المثال: سلّم عضو في كارتل المخدرات بكولومبيا، نفسه إلى البوليس لينقذ حياته، وساعد الولايات المتحدة على حل شيفرة الدفعات التي قدمت إلى الموظفين الكولومبيين[١٦].

وقد تظهر مسألة أخذ السمعة كرهينة في أعمال الإحسان إذ يمكن لمانح المال لجامعة ما أن يحجز سمعتها كرهينة أمام تهديدات بالدعاية السلبية ضدها إذا ما انتهكت شروط استخدام أموال المنحة. ولكن الجامعة بدورها قد تتردد في إطلاق التهديدات السلبية ضد مانح كسول خوفاً من تثبيط عزائم الآخرين، إلا أنها تستطيع مع ذلك اتخاذ خطوات تقضي بتقليص تأخير تسميه بناية ما باسم المانح مثلاً، إلى أن يتم تحويل جميع أموال الهدية قانونياً.

التعهدات المتبادلة:

بعض رجال الأعمال يطورون تعهدات متبادلة طويلة الأمد، فكل شخص يملك حافزاً ليعمل بمسؤولية عندما يكون وكيلاً لكي يستطيع توكيل مديره الحالي في المستقبل.

فعلى سبيل المثال قام كارن كلاي (١٩٩٧) بدراسة وضع التجار في كاليفورنيا بين الأعوام ١٨٣٠ و١٨٤٠ عندما كانت لا تزال تحت الإدارة الإسمية للمكسيك. كان ينقص الوضع آنذاك وجود أنظمة عملية لتنفيذ العقود كما كان هناك تجار قليلون وكان على الفرد العامل في أية مدينة أن يمد يده لطلب المساعدة من الأفراد في المدن الأخرى.

---

(١٦) "اعترافات مخبر حول كارتل كالي تورط مسؤولين كمبوديين" واشنطن بورت ٢٨ كانون ثاني ١٩٩٦.

فبدلاً من إرسال وكلاء إلى الخارج، كان الجميع يستخدمون التجار في المدن الأخرى لإنجاز مهامهم ولم يكن هناك حاجةً إلى معاملات ثنائية مباشرة، فالتاجر (أ) يمكنه أن يعمل كوكيل للتاجر (ب) وكذلك التاجر (ب) بالنسبة للتاجر (ج) الذي يعمل كوكيل أيضاً للتاجر (أ). وكانت هذه الترتيبات تستند إلى اتصالٍ نشط في تبادل المعلومات حول سمعة التجار إضافة إلى أخبار وصول ومغادرة السفن وأنواع البضاعة والأسعار.

كيف يمكن لمثل هذه الأنظمة أن تعمل في عالم فاسد؟ لكي تعمل، كان يجب أن لا تذهب الهدايا كلها في اتجاه واحد فالسياسي (أ) يصوت لصالح المشروع الذي يملأ جيب السياسي (ب) ويعتمد (أ) على (ب) لكي يدعمه في مشروع مشابه في وقت لاحق. وزير التخطيط يحابي شركة مملوكة لوزير الأشغال العامة في حين يقوم هذا الأخير في وقت لاحق بمنح عقد لإنشاء طريق جديدة إلى مؤسسة يساهم فيها وزير التخطيط. وفي إيطاليا تستثمر المؤسسات الذي تتعاطى بالرشوة، على وجه الخصوص، في خلق قنوات اتصال خفية تتعامل مع صانعي القرار وذوي النفوذ الأكثر تأثيراً على الناس.

فهذه الروابط الشخصية إضافة إلى الثقة تعتبر رأس مالاً معلوماتياً يشكل وبشكل جزئي ميراثاً يساهم فيه الفاسدون ومفسدوهم ويحدد تكاليف التعاملات الملتوية في العقود الجديدة (ديلابورتاو فنوتشي ١٩٩٧ : ٥٣٠) وكما في الحالات التي وضعها كلاي، فإن التعهدات لا تحتاج بأن تكون ثنائية أو قانونية لكي تصبح قابلة للتنفيذ. إذ يمكن لمجموعة وثيقة الصلة بالموضوع أن تحدد المختلسين بسهولة وتستثنيهم من الامتيازات في المستقبل.

وفي هذه الحالات يعتبر التمييز بين الهدايا والرشاوى صعب وعادةً ما تدفع الأموال المتعلقة بمبدأ التبادل النفعي بنفس العملة المتداولة في المنفعة الأولية، وهذه

العملة هي فواتير التصويت في الانتخابات والمحاباة في العقود. وإذا نظرنا إلى هذا التصرف بمعزل عن ما حوله فقد يبدو وكأنه نوع من المحاباة وليس نوع من الفساد ويتم تسلم الهدية بطريقة يصفها البعض بأنها غير ملائمة وليس من السهل تحديد ما هو المكسب الذي يجنيه مقدم الخدمة. والسمعة التي يطلقها عليك الناس الذين قاموا بمساعدتك لعملك الجيد هي التي تحفظ استمرارية مثل هذا النظام.

ونظام (كاليفورنيا) الذي وصفه (كلاي) انهار خلال فترة ظهور الذهب وذلك عندما ازداد عدد التجار بشكل كبير، وقد يكون هذا الأمر علاجاً لأي نموذج لحك الظهر المتبادل وكلما ازدادت أعداد اللاعبين، كلما أصبح تحصيل المعلومات الدقيقة عن السمعة أكثر صعوبة، فعلى سبيل المثال، يوصي البعض بأن النظام المحكم للارتباطات المميزة لمجتمعات رجال الأعمال الصينيين فيما وراء البحار في آسيا، يمكن أن ينهار مع توسع السوق[17]. وهناك حل مختلف تماماً يكمن في إقامة نظام مركزي لمراقبة البيروقراطية من شأنه التقليل من فرص المعاملات التبادلية التي تنتشر مع الوقت.

وبالطبع لن ينجح هذا الخيار إذا ما اصبح أداة لدمج جميع التعاملات الفاسدة في جعبة واحدة، ويبقى الأمل في السيطرة المركزية التي سوف تكشف بشكل أكثر وضوحاً عن التعاملات الباقية على مبدأ المنفعة المتبادلة. وينظر إلى توسيع السوق وتحسين المراقبة معاً على أنها تحركات باتجاه اقتصاد لا شخصي ونظام سياسي وهذه التغيرات يمكنها تدمير شبكات الأعمال الفاسدة ولكنها أيضاً قد تدمر أية وظائف إيجابية وضعتها تلك الشبكات.

---

(١٧) وراثة شبكة البامبو(الإيكونوميست عدد ٢٣ كانون أول ١٩٩٥، وكانون ثاني ١٩٩٦: ٧٩-٨٠.

المحسوبية، إعطاء الهدية والتطوير الاقتصادي:

ترسم اقتصاديات السوق المتطورة حدوداً أساسية وغير أساسية بين التعاملات التجارية غير الشخصية في السوق والوظائف الحكومية من جهة وبين الروابط الشخصية من جهة أخرى. وتنظم قوانين صلات التموين وتضارب المصالح أدوات الربط بين المال والسياسة كما تقوم الأعراف السلوكية بتحديد تداخلات السوق في العلاقات العائلية وعلاقات الصداقة وتمنع المعايير الصحافية المراسلين الصحافيين من قبول النقود لأجل كتابة مواضيع خاصة ولكن مع ذلك تبقى الفوارق بين الأسعار والرشاوى والهدايا والبقاشيش صعبة التحديد والتقييم على أسس معيارية. في البلاد النامية تعتبر هذه المشكلة أكثر إرباكاً والخطوط الفاصلة بين السوق والعائلة وبين القطاعات الخاصة والعامة غالباً ما تكون ضبابية وفي حالة تغير متواصل.

ويأخذ الاقتصاديون الكلاسيكيون على عاتقهم حذف الروابط الشخصية بين المشترين والبائعين. ويجادلون بأن عدم شخصانية السوق تعتبر واحدة من مزاياه. فالتجارة تدار بفعالية عن طريق أفراد يبنون قراراتهم التجارية على الصفات المميزة للمنتجات والأسعار. والأسواق تتحفظ على المعلومات وتضمن بصفاتها غير الشخصية تسليم المبيعات إلى أولئك الأكثر تقديراً للبضائع. فالمرء ليس بحاجة لأن يحب شخصاً أو يحترمه من أجل أن يتاجر معه كما أن عملية الاتجار نفسها لا تعتبر مصدراً للخدمات. ومع ذلك فإن هوية المشترين والبائعين في العالم الواقعي تعتبر عل الدوام جزءاً مهماً من المعلومات التي تبنى عليها السعة والثقة. والعلاقات الشخصية بين المشترين والبائعين يمكن أن تكون فعالة في حالات الصفقات المعقدة. وقد تبنى العلاقة على أسس العاطفة والاحترام أو على أسس الخوف والإكراه. وإذا كان من السهل نسبياً إقامة علاقات شخصية فإن مشاكل مثل الاحتيال ورداءة نوعية البضاعة يمكن تقليصها عن طريق الجهود المبذولة لخلق سمعة نوعية عن طريق اللطف في

التعامل، كما يمكن أن تحل المشاكل التي تظهر على الطريق من خلال التعاون في ما بين مجموعات ذات علاقات متبادلة (باردهان ١٩٩٣، استرون وجاردنر ١٩٩٣).

ولا تنسجم الروابط الشخصية دائماً مع الفعالية ولكن الثقة والسمعة والمنافع المتبادلة يمكن أن تسهل وقوع الفساد وتعرقل محاولات تحسين أداء الدولة. وإذا ظل الناس يقصرون تعاملهم مع أصدقائهم فقط، فإن هذا قد يحد من قدوم الدخلاء إلى السوق ويدفع بوكلاء المبيعات والمشتريات إلى محاباة الأقارب والأصدقاء. والرقابة المقرونة بالعلاقات الشخصية إضافة إلى ضبط الصنف تأتي على حساب ارتفاع تكاليف الدخول على من هم خارج الحلقة. وإذا كانت المصالح الاقتصادية الخاصة مرتبطة بموظفين حكوميين فإن أنظمة التعامل الوراثية والزبونية يمكن أن تتطور باتجاه تبادل الدفعات والرشاوى والمحاباة مما يدمر شفافية وفعالية المؤسسات الخاصة.

وفي الأنظمة الوراثية يصبح الموظفون العامون هم أصحاب المحل في حين ينقلب القطاع الخاص ليصبح زبوناً. وبالمقابل تهيمن المصالح الخاصة على مسار الدولة في الدول التي تعتمد المصلحية في التعامل (كان ١٩٩٦). لنأخذ مثلاً دولة بنغلادش عند استقلالها وهي مثال على الدولة الوراثية الحكم فبعد انفصالها عن باكستان، لم يتبقى فيها رجال أعمال محليين وأقوياء. فقد كان رجال الأعمال يعتمدون بشدة على دعابة الدولة[١٨] في حين تظهر الفيليبين لتلائم التعريف المتبقي لدولة مصلحية التعامل وضعيفة، تهيمن عليها مصالح العمل الخاص (ماتشكسروفت ١٩٩٨).

على الرغم من أن الكثير من المصالح الحميمة تبحث فقط عن الأجور إلا أنه يوجد هناك آخرون يهتمون بتطوير مشاريع العمل الإنتاجية بدون زيفٍ أو تكلف

---

(١٨) بالنسبة إلى ستيفن كوشانك (١٩٩٣) استمر مستوى المحسوبية والفساد بالانخفاض في بنغلاش ويوضح مثال صناعة الجيش في بنغلادش هذه النقاط العامة (باشكار فرحان ١٩٩٥).

(بنشز ١٩٩٦). عملياً لن يكون واضحاً فيما إذا كان المهيمن هو الحكومة أم القطاع الخاص لأن الاثنين يعملان متعاضدين من أجل تحقيق مكاسب متبادلة. وقد أوضحت دراسة لحالات الفساد الحديثة في إيطاليا وجود مثل هذه الظاهرة المتعلقة بالاتكال المتبادل وأظهرت كيف يمكن المحافظة على هذه الحالة عن طريق التهديدات التي يطلقها كل طرف بكشف الفساد لدى الطرف الآخر (ديلابورتا وفنوتشي ١٩٩٧)[١٩]، وفي المجتمعات التي تنطوي على شبكات أعمال متبادلة ومطوقة بإحكام لا يوجد لدى المواطنين إلا القليل من الاهتمام بفعالية السوق والقطاع العام وقد يعتبر هؤلاء أن الأسواق غير الشخصية هي أسواق غير شرعية ومفلسة أخلاقياً. وكحد أقصى فإن الفكرة بشأن مبدأ المنفعة المتبادلة قد تكون هنا في موضع شك.

وقد يظن الناس بأن عليهم أن يعطوا بحرية إلى آخرين من عائلاتهم أو معارفهم متوقعين المعاملة بالمثل فيما بعد. وعلى الرغم من أن المراقب قد يلاحظ ما يبدو أنه حضارة تجارية فعالة فإن أولئك الذين داخل النظام لا ينظرون إليها بتلك الطريقة فالتجارة، بالنسبة لهم تعتبر قانونية بوجود شركاء خاصين على الجانب الآخر من الصفقة.

والمجتمع الذي يرتكز على مثل العلاقات الشخصية العميقة سوف يجد صعوبة في تطوير معيار واسع للمشاريع الرأسمالية أو لدعم التجارة عبر الحدود بشكل فعّال ولكنه قد يخرج بنظام فقير، مكتفٍ ذاتياً وقابل للتطبيق.

---

(١٩) الدول التي تحوي أمثلة عن علاقة المدير بالزبون، يسهل العثور عليها وتركز المقارنة التي أجرتها ميريللي جريندل (١٩٩٦) بين المكسيك وكينيا في الثمانينات والتسعينات من القرن العشرين على أهمية مثل هذه العلاقات في كلا البلدين وعلى التأثيرات السلبية الاقتصادية الناتجة عن شبكات الفساد (انظر أيضاً روبيسون ١٩٩٦) وشوارتز (١٩٩٤) حول أندونيسيا.

والمجتمعات التي ترتكز على علاقات تبادلية قوية، تملك فكرة عامة وضعيفة عن العلاقات الرسمية بين المدير والوكيل والالتزامات التي تفرضها تلك العلاقات على الوكلاء.

ولعل الفكرة القائلة بأن المرء يحمل مسؤوليات متميزة أمام مديره بعيداً عن روابط الولاء والصداقة والنسب، تبدو غريبة أو غير طبيعية. ومثل هذه المجتمعات قد تجد صعوبة في إقامة بيروقراطيات حديثة تضم موظفين منتقين على أسس مهاراتية، يتوقع الناس منهم أن يفصلوا بين دورهم كموظفين وبين دورهم كأصدقاء أو أقارب.

وينظر المواطنون إلى الروابط الشخصية مع الموظفين على أنها أمر ضروري لإنجاز الأعمال ويعتقدون بضرورة مكافأة الموظفين الجيدين من خلال تقديم الهدايا والمنح لهم. ويسعى الموظفون ذوو المنزلة الرفيعة في الحكومة إلى ضمان ولاء من هم أدنى منهم رتبة عن طريق تعيين مرؤوسين يرفضون تلقي الهدية ما لم تحظى بموافقة من هم أعلى منهم. وعند ذلك تقوم جماعات المحسوبيات بالمشاركة في الدفعات صعوداً ونزولاً على السلم الوظيفي الهرمي ويتم تقاسم الدفعات المقدمة إلى القمة وتلك التي جمعت في أسفل الهرم مع الموظفين الأعلى رتبة. والولاء للعائلة والأصدقاء يغلب على الولاء للدولة[٢٠].

---

(٢٠) انظر، مثلاً، مناقشة كوشانك حول بنغلادش. يقول روبرت سكالبينو (١٩٨٩ : ٤) أن المستعمرين الغربيين في آسيا واجهوا مهمة مروعة حين حاولوا إيجاد نخبة مدنية تعمل على غرار موظفي الخدمة المدنية في الغرب لأن مثل هذه المفاهيم التي تتعلق بالانتماء إلى مؤسسة عمومية وتطبيق القوانين بدون خوف أو ترهيب والالتزام برأي الشعب من خلال ممثليهم المنتخبين، كانت أمراً غريباً عن تقاليد الموظفين الآسيويين. وزاد من صعوبة هذه المهمة عدم انتظام الجهود الغربية لأن شرعية المستعمرين كانت مستمدة من قوتهم العسكرية.

وتعتبر شبكات الأعمال القومية والقائمة على الثقة والسمعة، ذات قيمة لا تقدر بثمن، خلال الفترات التي تكون فيها مؤسسات الدولة ضعيفة وغير فعالة. ففي الفترة الأولى التي تلت حكم الثورة في الاتحاد السوفياتي حلت الشبكات الاجتماعية غير الرسمية مكان البنى المؤسسية الرسمية ونقل الكوادر الذي كانوا يعملون تحت الأرض، ولائهم وارتباطهم إلى داخل الدولة السوفياتية.

ومع مرور الوقت، أصبحت هذه الشبكات مصادر للفساد والمحسوبية والمحاباة واشتكى ستالين من أن تلك البنى الاجتماعية غير الرسمية تقوم بتشويه البنى الرسمية. وقد أعاقت تلك الشبكات جهود غورباتشوف للإصلاح عام ١٩٨٠ وأنقصت من قدرة المركز على تنفيذ السياسات الموضوعة (إيستر ١٩٩٦: ٥٧٤، ٥٧٦، ٥٧٧).

وبشكل مشابه، في الفترة الحديثة التي شهدت حركات التغيير في أوروبا الشرقية، توسعت العلاقات الشخصية على حساب البنى الرسمية مما أدى إلى تفشي الفساد. وأدى النقص في تفهم مبادئ الإدارة الحكومية إلى إعاقة تطور البيروقراطية في المجتمعات التي تلت اندحار نفوذ السوفيات في أوروبا الشرقية. فالولاء لأعضاء آخرين في المنظمة كان يبدو أهم من الولاء للإدارة الجيدة.

ووفقاً لدراسة أجريت في بلغاريا، ظهر أن الموظفين العاملين في وزارة المالية البلغارية لا زالوا يشعرون بأنهم ملزمون بحماية زملائهم في مكاتب الجمارك أكثر تقريباً من إطلاق حملة تحقيق جدّي لما بدا وكأنه ممارسات فاسدة لموظفي الجمارك (فيرهيجن وديمتروفا ٩٩٦: ٢٠٥-٢٠٦). وتعتبر عواقب هذا الوضع عميقةً على المدى الطويل مما يزيد من صعوبة إيجاد بنى فعالة للدولة.

لنفرض أن قادة أحد البلدان قرروا إدخال مؤسسات سوق حرة وبنى حكومية تحتية لأول مرة على نسق تلك الموجودة في الدول المتقدمة، فماذا سيكون تأثير هذه

المؤسسات الجديدة على المواقف الأساسية للشعب؟[٢١] إن الانتقال من وضع تعتبر فيه الروابط الشخصية قاعدة سلوك، إلى مجتمع تسوده الموضوعية، وأكثر تحرراً من الروابط الشخصية، وتوجد فيه أسواق قوية ومؤسسات قطاع عام يمكن أن يكون انتقالاً مؤلماً يخضع لدورات من الخير والشر.

إن إدخال مؤسسات جديدة تتطابق بشكل هزيل مع القواعد الأساسية المتبعة، يمكن أن يؤدي إلى ظهور حالات مرضية تجعل من حصول التغيرات التدرجية في المواقف أمراً أقل احتمالاً. في الوقت الذي يرقب فيه الناس ارتفاع تكاليف الأسواق وظهور البيروقراطيات. وعلى عكس الأنظمة التي تعتمد اقتصاد السوق، لا توجد حدود دقيقة ومعقدة بين النشاطات السوقية وغير السوقية في البلدان التي اعتمدت قليلاً على الأسواق الحرة غير الشخصية في الماضي.

وإذا حاولت مثل هذه البلدان أن ترفع من الدور الوظيفي للسوق في الوقت الذي تقوم فيه بإنشاء دول بيروقراطية حديثة، فإن النظام الناتج قد تتخلله العديد من الأمراض. وتنتشر الرشاوى بين موظفي الدولة، وتقوم العلاقات التجارية في الأسواق على ارتباطات شخصية. وتستمر مشتريات الدولة وتعيين ملاك الموظفين

(٢١) تشير الدراسات إلى أن المواقف تتعرض للتغيير مع تغير الظروف. بالنسبة لسكاليينو (١٩٨٩ : ١٠٧) فإن التغيير الحضاري السريع هو ظاهرة لا سبيل للخلاص منها في عصرنا الحالي خاصة داخل المجتمعات الطليعية. وقد استنتجت دراسة أجريت عن نيكاراغوا وكوستا ريكا أن الثقافة السياسية هنا أكثر تعارضاً ومنفعية وطوعية مما كان يعتقد سابقاً. (سيليغسون وبوش، ١٩٩٣ : ٧٩٠. وكما أن الأبعاد المدركة والموقفية والتقييمية للثقافة السياسية هي بلاستيكية المظهر وتتغير بشكل دراماتيكي استجابة لأداء النظام، للتجربة التاريخية وللعلاقات السياسية. أما القيم الأعمق والالتزامات العرفية فتبدو أكثر تحملاً ولا تتغير إلا ببطء (دايموند ١٩٩٣ (أ): ٩.

على أسس من المحسوبية والمحاباة[٢٢]. من جهة يمكن أن يفقد السوق شرعيته الهشة عن طريق دخوله عنوة إلى مناطق ينظر إليه فيها بأنه غير شرعي حتى في اقتصاديات السوق المتطورة، ومن جهة أخرى يمكن أن تصبح مأسسة السوق أمراً صعباً في تلك المناطق التي يظهر فيها السوق وقد حقق مكاسباً واضحة وفعالة مقارنة بأماكن أخرى. هناك احتمال لوجود دوائر فاضلة أيضاً فحين يرى الآخرون أن هؤلاء الذين عملوا في القطاعات الحديثة قد استفادوا، يتشكل لهم حافزاً للتجربة ولو على مضض. ففي الصين مثلاً، شجع النجاح الذي حققته بعض الأقاليم، نتيجة تحرير اقتصادياتها، أقاليم محافظة أخرى على تقليدها (شيرك ١٩٩٤).

فالنجاح الذي يحققه قطاع عمل بحجم صغير أو متوسط، محرر من التحكم المفرط، يمكن أن يشجع آخرين على تجربة حظهم كمستثمرين. ويخشى (روبرت سكالبينو ١٩٨٩ : ٧٧) أن يستمر المستثمرون الذين جاءوا من بين طبقات الموظفين الصينيين على مواصلة عادتهم المكتسبة منذ وقت طويل، ويعتمدون بشكل شامل على علاقاتهم السياسية وعلى تبادل المنافع. ومع ذلك فهو يشير إلى عودة ظهور روح براغماتية وإلى استثمارات مستقلة خلاقة كانت قد طمستها الطبقة العليا للدولة الاشتراكية. فالصين تتقدم بسرعة، وما يزال الوقت مبكراً للحكم على الاتجاه الذي تسير إليه وفيما إذا سيكون نحو دوائر الفضيلة التي ستدخل اقتصاد السوق التنافسي

---

(٢٢) يناقش أحد المواضيع حول الصين إن إعادة تخصيص الموارد من الدولة إلى أيدي القطاع الخاص قد زادت الفعالية ورفعت الإنتاجية ولكن الخط الفصل بين الفساد وبين النقل الأكثر قبولاً لهذه المواد لم يتحدد بشكل واضح بعد. (جودمان ١٩٩٦ : ٢٤١). وتبقى على الحكومة مهمة هامة هي إعادة رسم التمايز بين الشرعية والفساد في حلقات القطاع الخاص، ضمن أجواء جديدة بينما تولد طبقة جديدة من المستثمرين (سكالبينو ١٩٨٩ : ١١٤-١١٥).

أو نحو دوائر الإثم والخيانة والفساد التي تولد شبيهاتها في قطاعات أخرى(٢٣). هل أن الجهود المبذولة لتقييد التعاملات الشخصية المعقودة من قبل موظفين حكوميين وبين العاملين في الأسواق، تشوه الملامح المرغوبة للعلاقات الحرة المبنية على الثقة والاحترام؟

يناقش رتشارد تتمس (١٩٧٠) موضوع عمليات نقل الدم. ويقول أن ازدياد دورها في الأسواق قد يكون مصحوباً بشعور لا يحمل الكثير من الالتزام بمساعدة الأقارب والأصدقاء. وقد تنخفض درجة التعاون من أجل حل المشاكل مما يتسبب في معاناة المحتاجين. وعلى الرغم من ذلك، وإذا حدث أي نشاط تبادلي، فإن الولايات المتحدة توصي بأن لا يكون هذا النشاط صارخاً(٢٤).

وعلى الرغم من تشكيكات بعض الكتّاب، فالولايات المتحدة تملك شبكة واسعة وكثيفة من المنظمات التي لا تتوخى الربح، كما تملك تاريخاً طويلاً من العمل التطوعي ومن التبرعات الخاصة بالإحسان وبالأقرباء(٢٥). وتعتمد الكثير من علاقات الأعمال الخاصة على الثقة والسمعة من أجل ضمان إنجاز عال المستوى. ويحدد تنظيم الحملات السياسية والسلوك البيروقراطي من التعامل المصلحي على الرغم من أن الثروة الخاصة، بالطبع، ما تزال ذات تأثير هام على الحياة السياسية.

---

(٢٣) انظر إلى "نموذج الفساد في الصين" نيويورك تايمز عدد ٦ آذار ١٩٩٨، جاء في المقال: في الحقيقة، فإن أية شركة تملك رأسمال يفوق عدة ملايين من الدولارات، وتحاول أن تحدّث وضعها ضمن نظام يتشبث بعناد بطرقه القديمة، تتعرض من أوسع أبوابها لكثير من الفساد بحيث يقودها نجاحها بلا محالة إلى خداع مالي يفسد كل فرحة لتحقيق ربح فعال واصل.

(٢٤) زيليزر (١٩٩٤: ٧١-١١٨) يركز على الوجود المشترك لعدة أشكال من التبادلات في المجتمعات الحديثة.

(٢٥) للحصول على ملخص للحقائق انظر روز أكرمان ١٩٩٦ (أ) وهودكينسون وويتزمان (١٩٩٤).

وفي أفريقيا، يقوم بعض المراقبين المحبطين من فشل التجارب التنموية السابقة بالحث على إجراء دراسة أكثر دقة للمؤسسات الأهلية. ويناقش ممادوديا بأن أفريقيا تواجه أزمة مؤسسات وأن هذه الأزمة ناشئة بشكل رئيسي عن انقطاع الاتصال البنيوي والوظيفي. أو عن نقص التقارب بين المؤسسات الرسمية التي زرعت من الخارج. والمؤسسات غير الرسمية. متجذرة في تاريخ أفريقيا. وتتميز ثقافتها وأعرافها بحكم المجتمع المدني على وجه العموم (ديا ١٩٩٦ : ٢٩).

ويقدم ديا عدداً من الحالات التي تبين نجاح الجهود المبذولة لدمج قيم الثقافة المحلية وممارساتها في جهود التطوير الحديث. على سبيل المثال، قدمت شركة الكهرباء العامة في كوت دي فيوري، جهداً منظماً للمصالحة بين الثقافة المجتمعية وثقافة المؤسسات بدون أن تتحيز لأي منهما (نفس المصدر ٢٢٢-٢٢٧) وكان المقصود هنا هو توجيه سؤال حول كيفية دمج التقاليد المؤسسية و الممارسات القديمة مع الخبرات الحديثة بالتركيز على أفضل ما فيهما من أجل النهوض بالاقتصاد.

وتعطي الخدمات الائتمانية والمصرفية مثالاً على ذلك، ففي العديد من الدول النامية، يوجد مصدر عام للفساد والمحسوبية[٢٦]. ومن غير المحتمل أن تقوم النخبة التي تسيطر على مخصصات القروض بتسليم هذا المركز المميز والقائم على ارتباطات حميمة بالحكومة، وهنا يتوجب على الإصلاحيين أن يجدوا طريقة لتقديم القروض

---

(٢٦) يدعي كوشانك، أنه في بنغلادش تحت حكم الجنرال ضياء الحق قدم البنك الدولي قروضاً تمويلية صناعية بالاشتراك مع البنك الآسيوي للتنمية، وأن هذه القروض صُرِّفت على شكل محسوبيات فمن بين ٣٧١٨ وحدة موِّلت في فترة ضياء الحق من عام ١٩٧٦ وحتى ١٩٨١-١٩٨٢، لم يدخل العمل سوى أقل من نصف هذا العدد. ولم يظهر أثراً لنسبة ٢٤٪ من الوحدات الممولة أي ٨٩٨ وحدة، كما انتهت ٤٩٥ وحدة أو ١٣٪ منها إلى الفشل أما في أفريقيا فقد واجهت المؤسسات المالية للتنمية والتي أقيمت على أسس قروض خارجية، مشاكل فقدان سيولة بعد أن وقعت في الكثير من عمليات الاحتيال وسوء الأداء. ينسانكي (١٩٩١ : ١٤٣).

خارج هذه الشبكات المحسوبية الموجودة. وقد برزت عدة تجارب واعدة في هذا المجال، والهدف هنا ليس إعادة تشكيل الأطر المؤسسية المعهودة في الدول النامية والتي تركز على التقييمات المطوَّلة للمخاطر والمردودات بل تتفهم هذه التجارب أهمية الارتباطات الشخصية مع تقديم بدائل لتخصيصات القروض مبنية على العضوية في جماعات من النخبة.

فالعلاقات الحميمة التي تربط بين الجيران في المجتمعات الفقيرة تعتبر مكملة للجهود المبذولة من أجل إنشاء نظام بنكي. والضغوط الاجتماعية تشجع الناس على العودة للدفع ولكن القروض الأساسية صممت لأولئك الذين هم خارج دائرة المقترضين.

عملياً حققت بعض هذه التجارب نجاحاً فقط في تقديم القروض لبعض المزارعين المحليين ذوي النفوذ (روبنسون ١٩٩٢ : ٢٢ — ٢٣، ٢٧، ٥٧) إلا أن بعضها الآخر نجح في تجيير تلك الضغوط الاجتماعية لصالح تشجيع الدفع. ومع ذلك فإن علينا أن ننتظر لنرى إذا كان بالاستطاعة تنظيم مثل تلك البرامج بدون الحاجة إلى تقديم أي دعم[٢٧].

استنتاجات:

إن تعريف الرشوات والهدايا هو مسألة حضارية لكن الحضارة تتحرك وتتغير باستمرار فالتصرف الذي يراه البعض فاسداً، ينظر إليه البعض الآخر على أنه نوع من إعطاء الهدايا أو المكافأة، ويجب أن يتم تدوينه وإعطائه صفة شرعية. ولكن إذا

---

(٢٧) تجرى حالياً عدة تجارب في آسيا وأفريقيا (ضيا ١٩٩٦ : ١٩٤-٢١٩) وروبنسون (١٩٩٢) واشهر هذه التجارب هي تجربة بنك غراميك في بنغلادش والذين يقوم بتمويل أشخاص لا يملكون أي نوع من الرهونات العادية، روبنسون (١٩٩٢ : ٥٩-٦٣) ويناقش هود (١٩٩٦ : ٢١٤-٢١٦) فوائد المراقبة المتبادلة بين الأقران في المؤسسات البيروقراطية.

انطوت هذه الممارسات على تكاليف خفية أو غير مباشرة على الجمهور، فيجب على المحللين أن يحققوا فيها وأن يقوموا بتوثيقها. وتعريف التصرف المقبول قد يتغير عندما يصبح الناس على علم بالتكاليف التي قد يتكبدوها نتيجة سكوتهم عن الدفعات التي يقبضها السياسيون والموظفون المدنيون. وفي المقابل قد يتعلم الخبراء شيئاً جديداً عن تنظيم النشاطات الاقتصادية والاجتماعية من خلال دراسة الأنظمة التي تشكل فيها "العقود الضمنية" الإطار الوحيد للصفقات والتي تدخل فيها العلاقات الشخصية في صلب الحياة الاقتصادية.

الجزء الثالث

الفساد كمشكلة سياسية



٧

الفساد والسياسة

يحدد الفساد العلاقة بين الدولة والقطاع الخاص، حيث يلعب موظفو الدولة أحياناً الأدوار الرئيسية. وفي أحيان أخرى يهيمن القطاع الخاص بصفته القوة الأكبر. وتحدد القدرات النسبية للمساومة بين هذه الجماعات كل من التأثير العام للفساد على المجتمع وتوزيع المكاسب بين الراشين والمرتشين.

وتحليل الفساد هو جزء من هذا الحوار المستمر الذي لا ينتهي حول أي شكل حكومي هو الأكثر مساهمة في النمو الاقتصادي. وعلى الرغم من ميل الدول الغنية إلى اعتناق الديمقراطية، إلا أنه لا توجد علاقة إحصائية بسيطة بين النمو وبين الحكم الديمقراطي (هيوبر، روشماير، سيتنز ١٩٩٣، برويورلسكي وليمونجي ١٩٩٣) ولا يصعب فهم السبب لهذا، فالديمقراطية ببساطة هي تعبير عام جداً لا يمكنه استيعاب سلسلة الأشكال الحكومة التي تندرج تحت هذا العنوان. كذلك فإن النسبة الحكومية التي تثبت نجاحها في بلد ما قد تتسبب في اختلال وظيفي في بلدٍ آخر. فالاختلال الوظيفي الراسخ والواسع الانتشار هو شكل من أشكال الفساد.

هل تدخل إقامة الديمقراطية في استراتيجية مكافحة الفساد؟ إن الرغبة في إعادة الانتخاب تقيد جشع السياسيين. فحماية الحريات المدنية، وحرية الرأي، التي غالباً ما ترافق عملية الانتخابات الديمقراطية، تتيح المجال للشفافية والانفتاح في الحكومة. وعلى النقيض من ذلك، فالحكومات غير الديمقراطية تتميز بالحساسية تجاه الحوافز الفاسدة، لأن رؤسائها يميلون إلى تأليف حكومة قليلة القيود والتوازنات. ولكن هذا التناقض يبدو شديد الحدية. وعلى المرء أن لا ينظر أبعد من مدن نيويورك وشيكاغو في الولايات المتحدة ليجد أنظمة فاسدة راسخة التأسيس تماثل الأنظمة الديمقراطية. فقد أظهرت فضائح الرشاوي الحالية، مدى تورط السياسيين المنتخبين في المكسيك وإيطاليا وكوريا واليابان. كذلك ينتشر الفساد على مستوى الحكومات الحالية في فرنسا وألمانيا، ويظهر هذا بوضوح، أن الأنظمة الديمقراطية لا تنجح دائماً في ضبط الفساد. ولذلك فمن الأجدى أن نطرح السؤال التالي وهو: أية مظاهر من الحكومات الديمقراطية يمكن أن تساعد في وضع حد للمصالح الشخصية التي تساهم في إيجاد الفساد.

وقبل أن نتحرك نحو اعتبارات أعمق لهذه القضية في الفصل التالي، سأبدأ بتحليل أكثر عمومية حول قدرة الموظفين في الحكومة على المساومة أمام لاعبين فاسدين من القطاع الخاص[1]. وهذا النقاش ينطلق من تفاصيل الأنظمة السياسية، ويركز بشكل بديل على المؤسسة الصناعية للفساد. تعتمد طبيعة الفساد ليس على مؤسسات الحكومة فحسب بل كذلك على مؤسسات وسلطات القطاع الخاص. والقضية الأساسية هنا هي هل كل من الحكومة والقطاع الخاص يملك سلطة احتكارية في التعامل مع الآخر. يمكن الخروج باستنتاج أساسي من البداية. إلى المدى

(١) أخذ هذا الفصل جزئياً من كوولدج وروز اكرمان (١٩٩٧) (وروز اكرمان ١٩٩٨ ب).

الذي توزع فيه الحكومة الديمقراطية السلطة بين موظفيها، فإنها تستطيع إعطاء كل منهم سلطة تفاوضية تقف وجهاً لوجه أمام المصالح القوية للقطاع الخاص. وقد تحتاج الديمقراطية الناجحة لتشجيع إيجاد أسواق خاصة تنافسية، إضافة إلى تأسيس نظام تنافسي سياسي. وأنا أميز هنا بين الأنظمة القائمة على النهب والتي ينتظم الفساد على رأسها وبين الدول الأخرى التي يتوزع الفساد على عدد واسع من موظفيها من الدرجة الدنيا[٢] كذلك يجب تحديد الجهة الأخرى من سوق الفساد. هل هناك عدد قليل من اللاعبين الخصوصيين الفاسدين، أم أن دفع الرشاوي موزعاً على شريحة كبيرة من المؤسسات والأفراد؟ يوضح الجدول رقم (٢) الحالات المحورية الأربعة: حكومة النهب، الاحتكار الثنائي، الحكومة المدارة من قبل المافيا وحكومة التنافس على الرشاوي وسوف أبدأ بحكومات النهب وثم أناقش الحالتين اللتين يملك فيهما الراشون سلطة احتكارية. أما الحالة الأخيرة التي تلعب فيها الرشاوي دور الأسعار في سوق غير مركزي فتتطلب معالجة متواصلة. فالسوق الفاسد يمكنه أن يكون مكلفاً حتى لو لم يمارس أحد سلطات احتكارية على عملياته.

حكومات النهب:

لنفترض أولاً حالة يواجه فيها الحاكم الناهب عدداً كبيراً من دافعي الرشوات المحتملين وغير المنظمين. في أقصى حد، يقوم الرأس القوي في الحكومة بمأسسة النظام السياسي من أجل دفع الاستفادة من احتمالات انتزاع الأموال إلى أقصى حد. مثل هذا "اللص الساكن" (حسب تعبير مانكور أولسون) يمكنه أن يعمل كمحتكر خاص

---

(٢) مصطلح كليتبوكرات ويعني النهاب. يبدو وكأنه ظهر مع أندريسكي (١٩٦٨) ويعني حاكم أو مسؤول كبير، هدفه الأساسي تجميع الثروة الشخصية ويمتلك القوة لتحقيق هذا الهدف خلال وجوده مع السلطة.

يسعى إلى رفع فعالية إنتاجه، ولكنه يقيد مردود الاقتصاد من أجل زيادة أرباحه. (أولسون ١٩٩٣) والاحتكار الخاص يقلل من المردود، لأنه يحقق الأرباح من الفرق بين سعر البيع والتكلفة وإذا قام النهاب مثله مثل المحتكر الخاص ببيع بضاعة إلى الأفراد والشركات، فهذا أيضاً قد يقيد الإنتاج. (فندي ١٩٩١، بروزوسكي وليمونفي ١٩٩٣ : ٥٨ – ٥٩، شليفر وفيشني ١٩٩٣) وعلى سبيل المثال إذا قامت الدولة بتسيير أمور القطارات ونظام الهاتف فإنها قد تضع أسعاراً احتكارية، مقيدة التزويد لحساب الحصول على الحد الأقصى من الأجور. كذلك قد يقوم حاكم نهاب تسيطر بلده على توريد لسلعة خام أو محصول زراعي إلى العالم بتقييد الإنتاج من أجل الإبقاء على أسعار مرتفعة وانتزاع أقصى الأرباح. وفي نفس الوقت قد يسعى هذا الحاكم إلى عزل مثل هذه البضاعة عن السياسة اليومية. ويقوم الحاكم بالتضحية بمكاسب الامتياز، وبالمحاباة الضيقة من أجل الحصول على أرباح تولدها الأعمال الاحتكارية لذا، حين يكون التصدير الرئيسي بيد الدولة، فإن الحاكم يميل إلى اتباع نهج صحي سلطوي في التوظيف والترقية، يكافئ الإنتاج العالي والممارسات الجيدة في العمل. كما يقوم الحاكم النهاب بدعم السياسات التي تنقل معظم المصادر إلى جيبه في نفس الوقت الذي تحافظ فيه على الإنتاجية الاقتصادية، ويعادي السياسات التي توزع المكاسب على قاعدة اجتماعية عريضة، مع وجود فرص قليلة لانتزاع الرشوات مركزياً.

والحكام الفاسدون يدعمون السياسات التي تجني الأرباح الشخصية، حتى ولو أدى ذلك إلى هبوط عام في الثروة الاجتماعية. ومعظم الحكام النهابين مع ذلك، ليسوا بقوة عصابة أولسون الساكنة. فهدفهم هو رفع قيمة ثروتهم الشخصية إلى أقصى حد. ولكن الأدوات المتوفرة لهم ليست كاملة. فهم يسيطرون على الدولة

ولكن ليس على مجمل الاقتصاد وقد يمتلكون خدمات مدنية ضعيفة وغير موالية، وموردا أساسياً فقيراً وإطاراً قانونياً غامضاً ومشوشاً. وعلى الحاكم أن يعمل ورافعاته بين يديه. وهذه الأحوال قد تكون غير فعالة في تحصيل المكاسب. والحاكم قد يدعم بعض التدخلات التي لن ترفع من الدخل القومي لأنها تقدم له مكاسب شخصية كرئيس للدولة، ومع ذلك فحتى الحاكم النهاب، في النهاية، يصل إلى النقطة التي يصبح فيها عجز التدخلات الحكومية الإضافية كبير لدرجة تُهمِّش فيها أرباح الرشوات. وعندها يميل الحاكم النهاب الضعيف إلى تفضيل دولة متنفعة وغير فعالة من أجل زيادة فرص الفساد. ويفضل المواطنون تحت حكم نهاب ضعيف، حكومة مصغرة عندما يكثر الفساد، ولكنهم يحصلون عادة على حكومة مضخمة(٣).

الأمثلة التي تناسب هذا النموذج جيداً هي في الحكم الدكتاتوري الطويل للرئيس الفريدو ستروسنر في باراغواي (١٩٥٤ – ١٩٨٩) وموبوتو سيسيسيكو في زائير (١٩٦٥ – ١٩٩٧) وحكم فرنسوا وجان كلود دوفاليير في هاييتي (١٩٥٧ – ١٩٨٦). يقول أحد العلماء في باراغواي أنه كان يُنظر إلى القطاع العام كإقطاعية شخصية لستروسنر وقد عكست إدارة موجودات الدولة نقصاً في التمييز بين المجال الاقتصادي والمجال السياسي إضافة إلى غياب حدود واضحة المعالم بين الممتلكات العامة والخاصة.

---

(٣) تم تطوير هذه النقاط على يد جاكلين كوولدج وسوزان روزاكرمان (١٩٩٧) انظر أيضاً أوسكار كورد (١٩٩٣ : ٢٧٠). جون مالكوم جاكو (١٩٩٤ : ٣١ – ٣٧).

يجادل بأن الأوتوقراطيين أو الفئات ذات المصالح الضيقة حين يسيطرون على الدولة في أفريقيا يقومون بتوسيع دور الحكومة ضمن جهودهم لتجميع ثروتهم ويجادل أيضاً أن الانقلابات العسكرية غالباً ما تحركها المطامع المالية.

وكانت النتيجة أن ستروسنر وبطانته من المتعاونين توزعوا موارد القطاع العام فيما بينهم وكأنها ملكيتهم الخاصة (نيكلسون ١٩٩٦ : ٢٣٩).

جدول (٢)

أنواع الحكومات الفاسدة

	الراشون المضاعفون	راشين قلائل
متلقو الرشاوى يتكدسون في قمة الحكومة	نظام النهب : (أ) دولة مغتصبة. (ب) دولة ضعيفة	احتكارية ثنائية
متلقو الرشاوى مضاعفون في المستويات الأدنى في الحكومة	رشوة تنافسية مع إمكانية حصول الالتفافات	دولة مسيطر عليها من المافيا

النقطة الأساسية هنا ليست أهداف ستروستر الناهبة بحد ذاتها ولكن بطانته التي أصَّرت على تجميع الثروة لنفسها. فبدلاً من إدارة دولة احتكارية كفوءة، ضَمِن ستروسنر دعماً عسكرياً من خلال السماح لكبار الضباط بالتورط في تهريب السلع المحظورة والمخدرات وتجارة السلاح (نفس المصدر)، وعادت مشاريع مثل إقامة مصنع إسمنت أو بناء مطار غير ضروري، بالأرباح الفاسدة على ستوسنر ومعاونيه ولكنها لم تكن خيارات مولدة للثروة بالنسبة للبلاد بشكل عام (نفس المصدر، ٢٤٥ – ٢٤٦).

وقد حصل نفس الشيء في زائير حيث يمكن وصف الرئيس موبوتو ومعاونيه كسالبي غنائم الدولة. وضع موبوتو ثلث ميزانية الدولة تحت سيطرته وقام بامتصاص ربع الموارد الإجمالية من صادرات النحاس. ولكن موبوتو أيضاً كان عليه أن يتشارك في الأرباح الفاسدة مع موظفيه الكبار ومفتشي الجمارك الصغار وغيرهم من المسؤولين. وقد أدى الفساد والنهب إلى تدمير القطاع الخاص السياسي واستخدمت مشاريع البنى التحتية المتسمة بالمبالغة الحمقاء كمصادر رشوة للرئيس ومعاونيه _دويديمان ١٩٩٧ ، ٤٦٢ – ٤٦٥) وحقيقة فإن زائير بحاكمها النهاب لم تكن تدار على شكل احتكار منتج فعال في صنع الأرباح.

في هاييتي أفادت الدكتاتورية بضع آلاف من أفراد الشعب المقربين من رجال السلطة سواء بالنسب أو بالقرابة أو الصداقة. وظهرت بوادر عدم استقرار السياسي، ليس نتيجة للتحركات الشعبية، ولكن من أعضاء النخبة الذين سعوا إلى الحصول على حصة أكبر من غنائم السلطة (غرافتون ورولاندز ١٩٩٦ : ٢٦٧).

بالنسبة لدائرة التجارة في الولايات المتحدة، فقد بلغت الاختلاسات الحكومية ما بين عام ١٩٩٧ – ١٩٧٩ ، ٦٣٪ من دخل الحكومة (نفس المصدر: ٢٦٧) وينتج عن أهداف الحكام النهابين مزيج غير فعال من الأرباح وقد أقيمت مؤسسات أدت إلى عرقلة التنمية واستخدمت احتكارات الحكومة كالأبقار الحلوب وميزت الدولة بين الناس ذوي القدرات وذوي الدوافع. (نفس المصدر ٢٦٨ – ٢٦٩).

وكما تبين حالات ستروسنر وموبوتو والأخوة دوفاليير، فإن تأثير الحاكم الفاسد لا يمتد إلى حجم الحكومة فحسب، بل أيضاً إلى مزيج أولويات الضرائب والإنفاق. وتعتبر الضرائب والقوانين وأموال الدعم وتثبيت الأسعار والخصخصة

أمثلة على نشاطات القطاع العام التي يمكن للحكام النهابين أن يتلاعبوا فيها لمصلحتهم.

ولأن الاقتطاعات الضريبية يمكن منحها للأفراد والشركات الفاسدة مقابل دفع الرشاوى، فإن الحاكم النهاب يضع معدلات ضرائب رقمية عالية لتشجيع دفع الرشاوى. كذلك يمكنه أن يفرض رسوماً جمركية عالية على الأساسيات التي يحتاجها الفقراء ويعفي الكماليات، فعلى سبيل المثال كانت البضائع الواردة إلى هاييتي بين الأعوام ١٩٦٠ و١٩٧٠ مثل الخمور الثمينة معفاة من الضريبة تقريباً في حين كانت تفرض الضرائب العالية على القطن والأقمشة والصابون والكاز (لوندهال ١٩٩٧، ٣٥).

ينظر الحكام النهابون إلى النظام القانوني كمصدر الأرباح الشخصية إذ يمكنهم فرض القوانين ومتطلبات التراخيص التي لا يوجد لها مبرر سوى خلق عنق زجاجة، تجعل الشركات على استعداد لدفع الرشوة كي يتجنبوا عبوره. كما أن القوانين الإصلاحية الفعالة، غالباً ما يتم استعدائها من قبل الحكام النهابين إذا ما تبين أن هذه الإصلاحات ستحول الأعمال غير القانونية إلى أنظمة تسعير قانونية. كذلك يركز الحاكم النهاب على إعطاء الدعم للأفراد والشركات التي تكون على استعداد لدفع الرشاوى. بالطبع حتى الحكام المتسلطين الفاسدين قد يحتاجون لإرضاء عامة الشعب من أجل الاحتفاظ بالسلطة ولكنهم يقومون أيضاً بنشر البرامج التي تحث المترفين على الدفع من أجل تحقيق المكاسب. فقد يقوم الحاكم على سبيل المثال بإنشاء نظام دعم استثمارات تتمايز في توزيع أرباحها. ولا يمكن لأحد قانونياً الحصول على هذه الأرباح، بل على الجميع أن يحاول المراهنة على تحصيلها من الحاكم. وتعتبر التخصيصات الشحيحة لتبادل العملة الأجنبية، والقدرة على

الوصول للقروض مصادر إضافية لأرباح الحاكم. كذلك يمكن للحاكم النهاب أن يؤثر على مكاسب الخصخصة. إذ يحتمل أن يميل مثل هذا الحاكم إلى خصخصة الاحتكارات التي تجني أرباحاً زائدة. كما أنه قادر على انتزاع حصة من الأرباح. ولكن رغبة الحاكم النهاب في خصخصة شركة حكومية تبقى شيء ورغبة مستثمري القطاع الخاص في طرح المناقصات شيء آخر. فالشركة الخاصة قد تكون ذات قيمة وضيعة للمستثمرين إذ كانت جميع أرباحها عرضة للضرائب، أو عرضة للتأميم بدون دفع تعويضات ملائمة، أو عرضة لفرض قوانين مفرطة واعتباطية. فقط حين تكون الدولة مستعدة للالتزام الصادق باتباع سياسة مستقبلية معقولة، تكون المؤسسات الحكومية جديرة بأن تصبح كياناً خاصاً. ولكن الحاكم الفاسد يواجه مصاعب خاصة حين يلتزم فقط بتحقيق ثروته الشخصية، كذلك حتى ولو ربط نفسه باتفاقيات ملزمة مع المستثمرين، فإن هؤلاء سيظلون قلقين من مخاطر خلعه، فأي تغير في النظام قد يؤدي إلى إلغاء كافة التفاهمات السابقة. وقد يقوم الحاكم النهاب بمعارضة بعض التخصيصات التي ينظر إليها من قبل نظام شريف على أنها فعالة، ويقوم بدعم تلك التي تعتبر غير فعالة ولكنها قادرة على توليد رشاوى ودفعات فاسدة. وعدم مقدرة الحاكم على القيام بالتزامات صادقة يقلص من قيمة المؤسسة أمام مستثمري القطاع الخاص مما يرجح الميزان باتجاه استمرار ملكية الدولة لها.

إضافة إلى ذلك فإن ملكية الدولة ترتبط بوجود فرص للحصول على أجور تزيد عن أرباح المشروع نفسه. وإذا ما استُخدم المشروع الحكومي لتوليد أجور من خلال أدوات مثل بيع الوظائف وتوقيع صفقات محابية أو معاملات خاصة لبعض الزبائن، فقد يصبح مسار المكاسب أعلى بالنسبة للحاكم النهاب من مسارها بالنسبة

للحاكم الشريف. وأحياناً يتم إلغاء التمييز بين المال العام والأموال الخاصة للحاكم. ففي هاييتي تحت حكم دوفاليير كانت الشيكات تكتب لأفراد العائلة الحاكمة وبعض المواطنين من قبل مختلف الاحتكارات الحكومية (لونداهل ١٩٩٧ : ٣٩ – ٤٠) كما أن سيطرة القطاع العام على المشاريع الكبرى يمكن أن تصبح طريقة لزيادة فرص بقاء المرء في السلطة على الرغم من فساده.، فمثل هؤلاء الحكام يوجدون شبكة من الالتزامات والشراكات وقد يهددون شركائهم بالفضح إذا ما تم خلعهم.

ومع ذلك، وتحت مثل هذه الظروف، فإن الحاكم النهاب قد يصبح مخصخصاً مفرطاً في الحماس. فقد يستطيع على سبيل المثال أن يهندس عملية الخصخصة بطريقة تنطوي على بيع بالقوة له ولأفراد عائلته بأسعار أقل من سعر السوق. ففي أندونيسيا مثلاً دعم سوهارتو عدداً من مشاريع الخصخصة التي انطوت على نقل الموجودات لشركات يديرها أولاده ومعاونوه (شوارتز ١٩٩٤ : ١٤٨ – ١٤٩) وحتى لو تم البيع لجهة خارجية، فإن الحاكم النهاب قد يدعم بعض التخاصيات التي قد تواجه الرفض من قبل محسن اجتماعي يسعى إلى تنمية ثروته. وبقبوله لبعض المكاسب الحالية، يضيع الحاكم فرصة للحصول على دخلٍ مستمر مستقبلاً. هذا الأمر قد يبدو معقولاً إذا حصل الحاكم على خصم أكبر من مستثمري القطاع الخاص بسبب خوفه من الخلع. والحاكم النهاب قد يثمن المكاسب المباشرة لبيع مؤسسة عامة أكثر من السوق الخاص. في بعض الطرق، يشبه الحاكم النهاب سمساراً في السوق المالي أو وكيلاً للعقارات إذ يجني أرباحه من تدوير الأموال ويمكن جني الأرباح الفاسدة، ليس من التداخلات الحكومية القائمة فحسب ولكن أيضاً من التغيرات السريعة. إذ يمكن للحاكم أن ينتزع حصة من الأرباح من أي صفقة حكومية، ولذا يقوم بدعم خصخصة المؤسسات في حين يدعم تأميم غيرها.

ويمكن رشوة الحاكم من أجل خصخصة مؤسسات حكومية ناجحة وبأسعار منخفضة، أو تأميم مؤسسات خاصة غير فعالة بأسعار عالية. وبدون وجود التزامات مصدقة من الحاكم بالإحجام عن الدخول في تغيرات سريعة، فإن مستثمري القطاع الخاص سيكونون مترددين في الدخول في صفقات تنطوي على خطر عكسها في المستقبل. باختصار فإن الحاكم النهاب القوي يدير دولة قاسية ولكنها فعالة، ومحدودة فقط بعدم قدرته على القيام بالتزامات مصدقة. أما الحاكم النهاب الضعيف فيدير دولة متطفلة وغير فعالة ومرتبة بشكل يمكنه من انتزاع الرشاوى من السكان ومجتمع رجال الأعمال. إلا أن بعض المحللين يُبدون بعض التفاؤل النسبي حول فساد المسؤولين الكبار مجادلين بأن أخطر المشاكل هي الفساد على المستوى الأدنى، حيث يقوم المسؤولون بالاصطياد المفرط من البركة العامة في بحثهم عن الربح الشخصي (أولسون ١٩٩٣، رودريك ٩٩٤، شايفروفيشي ١٩٩٣) وإذا لم يمتلك أحد هذه البركة العامة فقد يتوجب صرف جهدٍ غير فعال في عملية الصيد. (هاردتي ١٩٦٨) إحدى الطرق المتبعة لانتزاع الأجور هي إيجاد قوانين وتشريعات إضافية. وما يعتبر مدمراً بشكل خاص بالنسبة لشلايفر وفينشي (١٩٩٣، ٦٠٦)، هو إمكانية أن يقوم البيروقراطيون الجدد بمحاولة الحصول على حصص من الأجور وإذا لم يمتلك الحاكم نسبياً سيطرة يومية على وزراء الحكومة، فإن تصرفهم على هواهم قد يصبح مكلفاً، أما إذا كان لديه سيطرة أكبر فقد يهتم ببعض التقييد لحرية التصرف وسيقوم ببعض الإصلاحات في الخدمة المدنية لتعزيز سيطرته. كما أنه سوف يقوم بدعم الإصلاح طالما ترافق هذا العمل مع زيادة ثروته الشخصية. ولكن حتى ولو قام الحاكم بتفضيل بعض أنواع الإصلاح، فإن هذا لا يعني أن يكون الفساد على المستويات العليا أقل تدميراً من الاختلاسات على المستويات الدنيا. فنادراً ما يتمكن

الحاكم من السيطرة فعلياً على جميع موارد الدولة، لأن حجم البركة العامة تحت سيطرة الدولة يظل غير ثابت من قبل قوى خارجية. بدلاً من ذلك، قد يستخدم المسؤولون السلطة لتوزيع الموارد التي هي تحت سيطرتهم، وعادة ما يمتلك المسؤولون الكبار قدرة أكبر على الوصول إلى مقتنيات الدولة من الموظفين الصغار. كذلك يضطر الحكام الفاسدون عادة إلى العمل بأدوات ناقصة. فبدلاً من القيام باغتصاب الممتلكات الخاصة ببساطةً وتنظيمها لرفع إنتاجها، يمتلك المسؤولون الكبار خيارات تعتبر غير فعالة بذاتها. فبإمكانهم رفع مستوى الضرائب والسلطات التشريعية ومنح الإعفاءات مقابل الرشاوي وتأميم الصناعات. كذلك يمكنهم فرض سياسات حماية بعيداً عن متناول الموظفين الصغار. ويمكنهم عرض مشاريع رأسمالية معقدة وغالية لاستخدامها في توليد الرشاوى[٤] ففي هاييتي على سبيل المثال، كانت الحكومات الدكتاتورية تفضل المؤسسات التي تعرقل التنمية لأنها كانت الطريقة الأكثر فعالية في سحب الأموال. زيادة على ذلك فقد كان الموسرون يستثمرون عبر البحار أو في استثمارات أمنية وغير منتجة مشجعين بذلك سياسات الدولة التي عرقلت التنمية ودفعت الهاييتيين الموهوبين إلى الهجرة. (جرافتون ورولاند١٩٩١) لا يستطيع أي حاكم على الإطلاق أن يضمن بقائه في السلطة للأبد. وأما الذين استفادوا من خطوة الحاكم فلن يقوموا بتعريض ممتلكاتهم لخطر تغير النظام.

---

(٤) يظهر فيتوتا نزي وحميد داوودي (١٩٩٧) بالتجربة أن المستويات العالية من الفساد تترافق مع مستويات عالية من الاستثمار الحكومي. إلا أن قاعدة معلوماتهم المبنية على مسوحات لشركات أعمال أجنبية ومراقبين من الخارج لا تسمح لهم بالتمييز بين البلدان التي ينتشر فيها الفساد نسبياً في أعلى السلم الحكومي.

بالطبع، قد يستطيع بعض الحكام الأقوياء أن يتجنبوا مثل هذه السياسات غير الفعالة. فهم يجمعون الثروة لهم ولعائلاتهم ولكنهم لا يدفعون برامج توليد الأموال بعيداً إلى المدى الذي يؤثر على النمو. والبلدان التي تتصف بدرجة عالية من الفساد، ولكنها مستقرة سياسياً ومحكمة السيطرة من القمة، تعاني من عدم الفعالية الثابتة أقل من البلدان التي تشهد صراعاً غير منظماً لتحقيق الأرباح الشخصية(٥). كما أن حكامها يمتلكون وجهة نظر طويلة الأمد لذا فهم يستنبطون الطرق لتقييد السعي غير المنظم وراء الربح الشخصي من أجل تعزيز الأرباح طويلة الأمد. وهذا النوع من الأنظمة يبدو وكأنه يحمل شبهاً قريباً لبعض دول شرق آسيا التي تمتلك أساليب مؤسسية قادرة على إيقاف السعي غير المنظم وراء الربح من قبل المسؤولين والشركات الخاصة. (كاميوس وروث ١٩٩٦) ورغم ذلك وحتى في تلك المنطقة تبدو الدول الأقل فساداً، في وضعٍ أفضل لاستقطاب الاستثمارات الأجنبية المباشرة من جيرانها الأكثر فساداً. (داي ١٩٩٧) كذلك وكما تشير المناقشة أعلاه، فإن الكثير من الحكام الفاسدين لا يشعرون بالأمان وكلما ازداد فسادهم ازداد عدم شعورهم بالأمان.

كذلك يمكن أن يواجه الحكام الناهبون مشاكل إضافية ناتجة عن سيطرة البيروقراطيين. وهي مشاكل لا يواجهها الحكام الخيرون. فالفساد في قمة الحكم يخلق توقعات بين البيروقراطيين بأن عليهم أن يشاركوا في الغنيمة وأن يخففوا من القيود الأخلاقية والنفسية على المسؤولين في أدنى السُلّم. والأعمال المحظورة على المستوى

---

(٥) لوندهال (١٩٩٧) انظر على سبيل المثال "أندونيسيا عندما حدثت المشكلة (الإيكونوميست عدد ١٠ شباط ١٩٩٦ ص٣٧). المثل يحكي كيف تم التعامل مع الصراعات التي تنشأ في أندونيسيا نتيجة لتناقص مصالح أفراد عائلة سوهارتو مع الصناعات الفندقية وصناعة الجعة.

الدنيا والتي يمكن إبقائها تحت السيطرة من قبل حاكم شريف قد تصبح وباءً تحت الحكم الفاسد. والحكام النهابون قد لا يستطيعون خلق الأجواء اللازمة لازدهار بيروقراطية شريفة. (لونداهل ١٩٩٧ : ٤٣) إلا أن الكثير من فرص توليد الأموال يصعب تحقيقها بدون وجود فريق يفرض العراقيل ويجمع الرشوات. كما أن وجود موظفين مدنيين فاسدين يخفف من اندفاع الحاكم الفاسد نحو توسيع الحكومة بسبب حصوله على أرباح أقل مع وجود تابعين فاسدين. وتتقلص فاعلية الحاكم في انتزاع المكاسب الخاصة من المجتمع بوجود بيروقراطية فاسدة لا تخضع لسيطرته تماماً (كوليبرج وروزارجان ١٩٩٧) وإذا استطاع الحاكم أن يطوِّر جهاز خدمة مدنية شريف وأن يتشارك بالمغانم مع[٦] عدد قليل من الأتباع فسيكون حاله أفضل. إلا أن هذا الأمر مستحيل في الغالب.

يقوم الموظفون الفاسدون في المستويات الدنيا بإدخال سوء الفعالية على شكل تأخيرات إضافية ووضع خطوط حمراء والتدخل بين الوكالات ونتيجة لذلك تنخفض حصة أرباح الحاكم من الدخل الوطني الصافي مع وجود بيروقراطية فعالة على أي مستوى من التدخل الحكومي.

على الأقل تنتقل بعض خسائر الفاعلية الناتجة عن وجود خدمات مدنية فاسدة، إلى المواطنين. هل يفضل المواطنون وجود حاكم نهاب قادر على تأمين بيروقراطية شريفة؟ أم هل يكون الحكم أفضل مع بيروقراطية فاسدة؟ لا يوجد جواب واضح لهذا السؤال، في الحالة الأولى يمكن للحاكم أن يختار مستوى التدخل الحكومي الذي يعود بالربح الأقصى شرط وجود جهاز حكومي يعمل بكفاءة. أما في

---

(٦) انظر أوزاي محمد (١٩٩٤) مناقشة النظام الأندونيسي حيث تقاسم كادر صغير من المسؤولين الكبار عوائد العمليات الحكومية مع مجموعة صغيرة من الغرباء وأفراد العائلة.

الحالـة الأخرى فهو يختار مستوى أخفض من التدخل ولكن الخدمات تظل على عدم فاعليتها من قبل الموظفين الفاسدين (كوليدج وروز اكرمان ١٩٩٧).

الاحتكارات الثنائية والدول المسيطر عليها من قبل المافيا:

سـوف أنتقل الآن إلى الحالـتين اللتين تستطيع فيهمـا المصالح الخاصة القوية أن تقـاوم متطلبـات الفسـاد وتفـرض قوتها على الدولة. وتختلف الحالات باختلاف كون الـدول منظمة مركـزياً لجمـع الرشـاوى أم لا. في الحالـة الأولى يواجـه الحـاكم الفاسد خصـماً واحـداً عـلى الطـرف الآخر من الطاولة. وفي هذه الحالة، التي تشبه الاحتكار الثنائي، يتقاسـم الراشـي والحـاكم فـرص انتزاع الأموال وتحدد قوتهما النسبية مقدار الأربـاح المشـتركة (كـاهن ١٩٩١) كذلـك تحـدد الحجـم الكـلي للكعكة، وإذا أمكـن إيجـاد بعـض الأموال بمسـاعدة الدولـة وإذا كـان الحـاكم يخشى خسارة جميع الأرباح لصـالح خصـمه فهـو لـن يتصرف، وقد يحاول كل طرف تحسين وضعه الشخصي عبر تخريب وضع الطرف الآخر من خلال اغتصاب الملكية من جهة أو اللجوء إلى العنف من جهة أخرى.

ويصـف دييغـو غامبيتا (١٩٩٣) المافيـا بأنهـا جماعـة الجـريمة المنظمة التي تقدم خدمـات حمايـة تعـوض عـن تـلك المقدمة من الدولة في المجتمعات العادية. وفي بعض الحـالات الثنائية تتقاسـم الدولة والمافيا أعمال الحماية. وربما يحصل بعض التداخل في العضـوية. وقـد يقـوم الحـاكم الفاسد القوي في هذا السياق باغتصاب حصة من أرباح المافيـا ولا يـبدي الكثير من الاهـتمام بالسيطرة على النفوذ الإجرامي. ولأن المجرمون يهـتمون بـتجميع الـثروة مـثل أي شـخص آخـر، فقـد يُسَّرُّ بعض المتفائلين من أنهم في حال سيطرتهم على الحكومة، سيقومون بتعديل طرق عملهم. ولكن هذا الأمر يبقى

مثالياً. ويتوقع المرء أنه حين يسيطر المجرمون على الدولة، فسيحاولون الحد من دخولها من خلال التهديد بالعنف وإقصاء المنافسين. كما كانوا يفعلون في أعمال المخدرات. كذلك قد يبدي زعماء الإجرام اهتماماً أكبر بتحقيق الربح السريع من خلال تصدير موارد الدولة وموادها الخام بدلاً من الدخول في العملية الصعبة لبناء قاعدة صناعية. والنتيجة النهائية هي انحلال قانونية الحكومة وتدمير المؤسسات الرأسمالية. من ناحية أخرى تعتمد بعض الدول في تسيير اقتصادها على تصدير معدن أو اثنين أو منتجات زراعية. وهذه البلدان قد ترتبط بعلاقات طويلة الأمد مع بعض الشركات المتعددة الجنسيات. وكل من الحاكم والشركات هنا يرغبون في فعالية منتجة. ولكن التحالف الحكومي والخاص الذي ينشئ، قد يسمح لمدراء الشركات والحكام بأن يتقاسموا ثروة الأمة على حساب الناس العاديين.

وتعتمد هذه القسمة في الأرباح على قدرة الفريقين النسبية على المساومة. وإذا كانت الشركة قد استثمرت برأسمال ثابت أو إذا كانت السلعة المنتجة لا تتوفر إلا في مواضع قليلة على وجه الأرض، فإن حكام البلد يظلون في موقع قوي لانتزاع حصة كبيرة من المكاسب، وعلى النقيض من ذلك، إذا كانت الشركة تنتج محصولاً زراعياً مثل الموز، يمكنها استبدال موقعه بسهولة، أو إذا كانت المادة الخام متوفرة للشركة في عدة مواقع على الأرض فإن هذا يعزز من قدرتها على المساومة. وقد تطلب من البلد تقديم بنى تحتية مناسبة لها وضمانات بعدم وجود مشاكل عمالة وضرائب مخفضة. والمرء لا يرى مجالاً صريحاً للفساد في مثل هذه الأنظمة. ولكن الأذى الذي يمكن أن يلحق بالمواطنين العاديين قد يكون كبيراً، إذ يصبح البلد مثل ذيل لهذا المستثمر الكبير. وقد تتبلور ظروف ملائمة للاحتكار في بعض العقود والمناقصات الخاصة. وللحقيقة فإن الحاكم النهاب يملك دافعاً لإيجاد مثل هذه

الظروف من خلال القرارات التي يتخذها حول أي مشاريع سيدعهما وأي شركات سيحابيها. والعقود التي تبرم مع الشركات في الأسواق التنافسية تعتبر غير مرغوبة لأنها لا تقدم أرباحاً زائدة. والحاكم يحرّف أولويات العقود بتفضيل مشاريع لا ترعاها إلا الشركات الصناعية التي تحقق أرباحاً احتكارية. بالطبع فإن الحاكم النهاب القوي والذي يتمتع بالحصانة لن يقلق نفسه باختلاق قصة للتغطية، إذ أن عليه أن يقوم فقط بالاستيلاء على الأموال العامة أو أموال المساعدة وإرسالها إلى بنكه وراء البحار (off shore) ويحصل على نسب فوائد عالمية.

وهذا التناقص بين الحاكم النهاب القوي والضعيف يذكر بنكتة مألوفة: يقوم (أ) بعرض قصره الجديد على الحاكم (ب) مشيراً إلى طريق سريع جديد ويشرح كيف حصل على منزله الجديد بقوله ٣٠٪ . يقوم (أ) بزيارة (ب) فيما بعد في قصره الأكثر فخامة ويسأله كيف استطاع تمويل قصره، فيجيب (ب) أترى ذلك الطريق السريع هناك ينظر (أ) بحيرة لأنه لا يرى طريقاً فيجيب (ب) هذه هي النقطة بالضبط. ١٠٠٪.

تستخدم هذه القصة عادة لإظهار كيف أن الفساد يكون أقل ضرراً حين تبنى الطريق في الحقيقة. ولكن هذه النتيجة ليست مبررة دائماً. فإذا قام الحاكم بدعم المشاريع التي تعمل لإخفاء ابتزازه للأموال بسهولة، فإن أضرار مثل هذه القرارات قد تكون كبيرة. فالطريق السريع الجديد قد يبدو قطعة ثمينة من البنى التحتية ولكنها إذا أقيمت فقط لتسهيل الوصول إلى المنزل الريفي للحاكم فلا يوجد ماذا يقال بعد. أما إذا لم تبنى أي طريق فإن الاحتيال يكون قد تم وأهداف التنمية دمرت. ولكن الدولة تتبعثر جراء وجود "فيلة بيضاء ثمينة". فقد شاهد دافعو الضرائب المحليين ومانحو المساعدة الأجانب كيف تحولت نقودهم إلى تعزيز ثروة الحاكم، وكيف

انحرفت أموالهم عن استخداماتها القانونية. ومثل هذه الوقائع الظالمة تهيئ التبريرات للقيام بالانقلاب أو لقطع المساعدات. وفي ظل هذه الظروف السائدة، لا يوجد إنشاءات أقل فاعلية من مثل هذه المشاريع طالما أوجدت للحاكم نفاذية إلى حساب البنوك الأجنبية.

إذا واجه الحاكم النهاب أحد دافعي رشوة بمفرده على طاولة مفاوضات فسوف يقوم بمساومته لتقاسم الأرباح المالية. والدفعات الفاسدة في حالة الاحتكارات الثنائية، هي أقل من حالة وجود نهب من طرف واحد. ويملك الراشي القدرة على المساومة ويستخدمها لانتزاع الربح. ومع ذلك فإن النتيجة لا تكون بالضرورة جيدة. فحجم الرشاوى ليس هو المتغير الرئيسي بل على العكس فإن مدى الاختلال الاقتصادي والتكاليف العالية للمشاريع الحكومية هي المقياس للضرر الذي يلحق بالمواطنين. والأرباح الاحتكارية الخاصة والرشاوى تساهم في إغناء طرفي الصفقة وتبقى الخسارة من نصيب الناس العاديين. والآن لنفترض وجود حالة يتورط فيها المسؤولون في دولة ضعيفة وغير منظمة في رشوات على هواهم. ولكنهم يواجهون احتكاراً للقوة من قبل القطاع الخاص. وقد تكون هذه الدولة ديمقراطية ضعيفة الأداء أو أتوتقراطية ذات رأس ضعيف. وكما هو الأمر في حالة الاحتكار الثنائي، يمكن أن يكون المحتكر مافيا محلية أو مؤسسة فردية كبيرة أو جماعة مستغلة في السلطة. في كُلٍّ من هذه الحالات، يهيمن القطاع الخاص على الدولة من خلال شراء تعاون المسؤولين. ولكن لاعبي القطاع الخاص ليسوا بالقوة الكافية التي تؤهلهم للسيطرة على الدولة وإعادة تنظيمها في جسم موحد. مشكلة القطاع الخاص هي أن عدم تنظيم الدولة بحد ذاته يقلص من قدرة جماعته على شراء المكاسب التي يريدونها.

فعقد اتفاقية مع أحد المسؤولين لن يمنع الآخر من التقدم. ومثل هذه الدولة تصبح غير فعالة مع وجود مسؤولين يتنافسون مع بعضهم البعض على الأرباح المتوفرة. قد لا يستطيع الأفراد تحقيق أجور ملموسة بذاتهم ولكنهم يتنافسون مع بعضهم البعض للحصول على حصة من الأرباح الناتجة عن القطاع الخاص المهيمن. وفي مواجهة مثل هذا السعي المارق لتحقيق الأرباح، يقوم القطاع الخاص بتقليص إنتاجه وبذا تعمل نشاطات هؤلاء المسؤولين الفاسدين عمل الضرائب على الإنتاج أو على المدخلات. والتي تقوم بدورها بتقليص مستويات الإنتاجية الربحية للشركات.

وتقدم الفليبين منذ استقلالها مثلاً عن الدول الضعيفة التي تتعامل مع عصبة قوية من المصالح الخاصة. ويعتبر النظام القانوني والإداري في البلد رخواً ولا يمكن التنبؤ بعمله. وتعيق السياسة الاعتباطية تطور قطاع خاص منتج. فبعض قادة رجال الأعمال يحصلون على امتيازات خاصة ولكن التأثير العام على التجارة يعتبر سلبياً. وتقوم العائلات التي تسيطر على الأعمال الكبرى ببذل الوقت والجهد لتوسيع ارتباطاتها السياسية كضمان ضد أي تغيرات في النظام (هتكشروفت ١٩٩٨ : ١٣ – ٣٩).

الرشوة التنافسية:

في الحالة الرابعة، يتعامل العديد من موظفي أدنى السلم مع عدد كبير من المواطنين. وكما هو الحال في القضية التي تم مناقشتها سابقاً، يمكن لمثل هذه الحالة أن تظهر في دولة ديمقراطية ذات جهاز قانوني يمتاز بضعف السيطرة على الفساد ومسائلة شعبية ضعيفة. وقد تكون أيضاً نفس الطريقة التي يوزع فيها النظام الأوتوقراطي

الضعيف خدماته العامة. وحالة الفساد التنافسي ليست مماثلة للسوق التنافسي الفعال والمشكلة الرئيسة هنا هي إمكانية تسرب الفساد تصاعدياً. فالفساد عند البعض يشجع المزيد من المسؤولين على قبول الرشاوى، حتى يعم الفساد على جميع الموظفين ما عدا الأخلاقيين منهم. وهناك عدة نماذج نظرية تقدم مثل هذه النتيجة وتترافق مع توازن ثانٍ يقل فيه الفساد. وأي مستوى منخفض من الفساد في فترة واحدة يشجع عدداً أقل في المرحلة التالية. ومن أجل إطلاق موجة تصاعدية من الفساد، يجب أن ترتفع أربحية الرشوة عن مدى معين مع ارتفاع وتيرة الفساد. على سبيل المثال، لنفرض أن بعض الراشين المحتملين يجهلون أي من المسؤولين هو الفاسد. إذاً كلما ارتفع عدد الفاسدين كلما أصبح العثور على مسؤول فاسد أكثر سهولة. وكلما قلت مخاطر عرض الرشوة، ازداد عدد الأفراد الذين يتوقعون الحصول على مكاسب من جراء دفع الرشوة.

في العادة، يتوقع المرء أنه كلما ارتفعت مستويات الرشاوى كلما قل عدد الناس المستعدين لدفعها، ولكن في مثل هذه الحالة، ولأن نسبة الموظفين الفاسدين ارتفع مع ارتفاع مستوى الرشوة، فإن ارتفاعاً في مجال تكرار الرشوة يرفع من نسبة الأفراد الراغبين في دفعها. وفي ظل افتراض معقول حول توزيع تكاليف الرشوة بين المسؤولين، يظهر كل من توازن عال للفساد وتوازن منخفض ويمكن للتغيرات المؤقتة في الظروف المحيطة أن تنتج تحولات في مستوى الفساد من خلال دفع النظام من توازن فساد أعلى إلى توازن أدنى (اندفيغ ومون ١٩٩٠).

ويمكن تعزيز هذا الإنتاج من خلال عدة توسيعات معقولة. وكما كنت قد اقترحت في الفصل السابق، إذا سقطت مقاييس الأخلاق مع ارتفاع وقائع الفساد فإن مثل هذه الظاهرة قد تساهم في إطلاقات تصاعدية وتنازلية. وقد تحدث نتيجة

مشابهة إذا انخفض احتمال كشف الفساد مع تصاعد وقائعه (اندفيك ومون ١٩٩٠ : ٧٥)، مثل هذا الأمر قد يحدث على سبيل المثال، إذا وجدت ميزانية ثابتة لمكافحة الفساد، وإذا اعتمد هؤلاء الذين يطيعون القانون على تعاون الموظفين الشرفاء في كشف الأعمال المحظورة، عندها إذا كان الفاسدون قليلي العدد، يمكن استخدام موارد مكافحة الفساد بفعالية من أجل تجميع الأدلة وإحباط الفساد في المستقبل. على النقيض من ذلك، إذا كثر عدد الفاسدين فسيصبح جمع الأدلة مكلف وغير فعال نسبياً وبذلك يشجع على ظهور فساد أكبر في الفترة التالية. إذ لا يتم الكشف إلا عن القليل من وقائع الفساد في هذه الفترة مشجعاً بذلك على المزيد منه(٧). يتطلب

(٧) يركز نموذج آخر على الخيارات الموضوعة أمام المدير للتوظيف (يترول ١٩٩٦) وهو إحدى خصائص تصرف الموظف ونوع المهمات المعطاة له، فالمسؤولون الحكوميون الكبار يمكن أن يوكلوا موظفين لأداء مهمة فعالة أو غير فعالة، في كل فترة يقف شخص مختلف على باب مؤسسة حكومية ليطلب وظيفة. وجميع هؤلاء هم جزء من مجموعة محدودة الأشخاص مؤهلين لمثل هذه المناصب وقد يتساءل المرء عن مؤسسة جمع الضرائب التي توظف جامعي ضرائب على استعداد لقبول الرشاوى من دافعي الضرائب. وقد تكون المهمة ضمن نظام معقد لجمع الضرائب يقوم فيها الموظفون بحساب قدرة العميل على الدفع أو حساب بسيط ثابت لضريبة وسمعة فريق جمع الضرائب تبنى على نسبة الشرفاء الدائمين بينهم ونسبة الفاسدين الدائمين ونسبة منتهزي الفرص ولا يملك المدير سوى معلومات محدودة عن السجل السابق للموظف الذي يقف أمامه وتظهر في مل هذه الحالة توازنات مضاعفة.

في ظل توازن منخفض للفساد، يصبح منتهزو الفرص جميعهم شرفاء وإذا استمروا في إظهار سجل شريف فسوف يتم توظيفهم في المهمات المربحة والعالية الفعالية. على النقيض من ذلك، يوجد توازن عالٍ للفساد يكون فيه جميع الانتهازيين فاسدين. والسمعة الفاسدة للفريق عامة تجعل من احتمال أن يصبح الانتهازي شريفاً أمراً لا معنى له. وتصبح المحاولات القصيرة الأمد للسيطرة على الفساد أمراً غير فعالاً ولا تشفع في فترة واحدة في كبح جماحه. وتتطلب احتمالات وجود توازن عال للفساد سياسات توظيف تسمح للمدراء بمراقبة الموظفين الأفراد من فترة لفترة بدلاً من الاعتماد على سمعة الفريق وعلى المعلومات الهزيلة حول الأفراد المتقدمين.

الإصلاح تغيرات منهجية في التوقعات وفي التصرف الحكومي من أجل دفع مثل تلك الدولة من توازن عال للفساد إلى توازن أدنى. ومع الأسف فإن الدولة التي تقع ضمن هذه الفئة الرابعة هي بالضبط تلك الدولة التي تفتقر إلى سلطة مركزية ضرورية لإجراء مثل هذه الإصلاحات. فالنجاح التنافسي الفاسد يتخندق جيداً في النظم اللامركزية حيث لا يمتلك أحد القوة لتطبيق سياسة الصدمة اللازمة لإجراء الإصلاح.

استنتاجات:

تعتبر الحالة الأوتوقراطية، كشكل تقني فعال للحكم، حالة ضعيفة وسياسات النهب نادراً ما تعادل الاحتكار الشخصي. لا يوجد أية علاقة بسيطة بين مستويات ونتائج الفاسد وبين تنظيم الحكومة. فعلى سبيل المثال، لا يستطيع المرء أن يدعي بثقة أن الفساد في القمة هو أقل أذى منه في القعر. وتأثير الفساد يعتمد على الرشوة. ففي ظل الاحتكار الثنائي يتقاسم لاعبوا القطاعات الخاصة والعامة الأقوياء موارد الأرباح الاقتصادية، والحاكم النهاب القوي الذي يواجه قطاعاً خاصاً ضعيفاً لا ينتزع المكاسب فحسب، بل ينظم الدولة بطريقة تساعد على زيادة المكاسب. وعلى النقيض من ذلك، فإن الشركات الخاصة القوية والفاسدة يمكنها انتزاع مستويات عالية من المكاسب في وجه حكومة ضعيفة بدون أن تدفع رشاوى عالية.

فوقائع الفساد عالية ولكن حجم الرشاوى منخفض، وتميل تكاليف تحمل الرشاوى إلى الارتفاع كثيراً، إذا اعتبر المرء المكاسب التي قد يجنيها لاعبوا القطاع الخاص مقابل الرشاوى. ومع وجود أعداد من الراشين والمرتشين، يمكن أن تظهر أسواقاً معقدة. ومع وجود جو تنافسي، تولّد الرشاوى على الأغلب رشاوى أخرى

حتى يصبح النظام مفرطاً في الفساد. ولكن في ظل ظروفٍ أخرى، فإن الأمانة، تولّد الأمانة، ويواجه المصلحون في البيئات التنافسية مهمة صعبة تتمثل في تشجيع دوائر الكسب الشريف في نفس الوقت التي يتجنبون فيها دوائر التخريب. وتساعد الديمقراطية على تقييد الفساد إذا قدمت للناس سبلاً بديلة للاحتجاج وأعطت الموظفين الحوافز للأمانة. ومع ذلك وكما سأشرح في الفصل القادم، فإن الأمر ليس دواء لجميع الأمراض. ومن أجل تقييم دور الديمقراطية، على المرء أن يذهب لأبعد من العلاقات البسيطة من أجل تقييم أشكال الديمقراطية البديلة.

٨

الديمقراطية والفساد
حوافز وإصلاحات

تقدم الديمقراطيات المبنية على أسس قانونية متينة إطاراً مستقلاً للنشاط الاقتصادي. ولكن من أجل أن يعمل هذا الإطار بفعالية، على السياسيين أن يسعوا لإعادة انتخابهم وأن يشعروا بعدم الأمان حول توقعاتهم. على أنه لا يجب أن يكون هذا الشعور مفرطاً. يقودنا هذا إلى تناقص في الاستقرار. فالأمان الزائد للمنصب قد يفاقم من ترتيبات الفساد كما أن قلة الأمان الزائدة تعطي نفس النتيجة.

وترفع قوة الأجواء التنافسية السياسية من الرهانات وتقلل من احتمالية الفساد. والنظام السياسي التنافسي يمكن أن يصبح رقيباً على الفساد. فبالنسبة للسياسيين المنتخبين، يقع الشكل المباشر للعقوبة في صناديق الاقتراع. وعلى جمهور الناخبين أن ينتزع الكلفة حتى ولو بقيت الدفعات المالية سراً. فالرشاوى والدفعات اللاقانونية لحملة الانتخابات تدفع مقابل منفعة. وغالب ما تعتبر التبادلية المنفعية بالنسبة للسياسي الفاسد أمراً لم يكن من الممكن القيام به بدون تقديم دفعات. وحين

يصوت السياسيون ضد مصالح ناخبيهم فإن عليهم أن يتوقعوا المعاناة وقت الانتخابات.

وتعتمد الحوافز المميزة للفساد في الديمقراطيات على تنظيم الانتخابات والطرق القانونية ونماذج تمويل الحملات.

وهذه العوامل قد تتداخل، فبعض الأنظمة الانتخابية تشجع تطور أحزاب سياسية قوية في حين يشجع بعضها الآخر السياسيين لتطوير اتباع شخصيين لهم. واحتمالات الفساد ترتبط بالعلاقة بين البنية السياسية والثروة الشخصية.

الأنظمة الانتخابية:

في الديمقراطية، تتفاعل قوانين التصويت الانتخابي والعمليات التشريعية مع الانقسامات السياسية لتؤثر على فرص الفساد. وتقدم الأنظمة السياسية خلطات مختلفة من السياسات العريضة القاعدة والمنافع الشخصية والفئوية الضيقة. وبعض المصالح العامة مثل الدفاع الوطني، تقدم أيضاً منافع للشركات والمناطق التي تحصل على عقود دفاعية أو تقدم قواعد عسكرية. وترتفع حوافز الفساد حين تقدم الدولة منافع فردية. ولكن العلاقة بين الفساد والبنية السياسية تبقى معقدة.

الفساد والتنظيم السياسي:

لنفترض وجود نوعين متناقضين من التنظيم السياسي، الأول نظام ديمقراطي يقدم منافع ضيقة التركيز ولا يحتاج إلى وجود الفساد من أجل محاباة الفئات ذات النفوذ السياسي. أما في نظام "مناطقي" قائم على التعددية ذات الأحزاب الضعيفة، على سبيل المثال، فقد يكون المستفيدون من برامج الحكومة فئات سكانية وصناعات

محلية مرتكزة في منطقة جغرافية معينة. كذلك الأمر في أماكن التمثيل المتناسب، تستطيع المصالح الضيقة أن تنشئ أحزاباً وطنية سياسية ذات نفوذ بالغ الأهمية، لذا يمكن للنظام أن يندرج في أسفل مراتب الفساد السياسي ببساطة، لأن الفئات المستعدة لدفع الرشاوى تجد أنها لا تحتاج إلى أن تفعل ذلك.

وحتى في مثل هذه الأنظمة، لا تملك جميع الفئات الضيقة التركيز نفوذاً سياسياً مباشراً. فقد يحاول بعضها بيع المكاسب من خلال حملات إهداء قانونية أو حملات تبرعات ورشاوى غير قانونية.

وهذه الدفعات قد تلقى تحملاً أكثر لدى السياسيين حين ينظر المواطنون إلى الحكومة كمصدر للمكاسب الشخصية. إلا أن التوقعات المتدنية للجمهور قد تشعل فتيل الامتيازات القانونية والتفضيلات غير القانونية. وعلى الرغم من أن المرء قد يتوقع أن ترتبط الرشوة عكسياً مع مستوى المكاسب القانونية الممنوحة للفئات ضيقة التركيز، إلا أن هذا الأمر قد لا يكون صحيحاً. على العكس من ذلك فإن المجتمع قد ينقسم إلى فئتين — فئة تتمتع بنفوذ سياسي عبر البنية السياسية للنظام وفئة تضطر إلى شراء النفوذ عبر الدفعات غير القانونية. عندها قد يحاول السياسيون أن يهيئوا السياسات،. بحيث لا تقع هاتان الفئتان في صدام مباشر. على سبيل المثال قد يقوم سياسي ما بدعم مشروع يعود عليه وعلى محاسيبه بالمكاسب ومن ثم يأخذ الرشوات من الذين يطلبون عقوداً أو وظائف. وعلى الرغم من أن مثل هذه الممارسات تقلل من نوعية المشروع وترفع أسعاره، إلا أن هذا الأمر قد لا يظهر بوضوح أمام أعين الناخبين. لنفرض على سبيل المثال أن سياسياً ما، حصل على أموال عامة لبناء تسهيلات مرفئية في منطقته، عندها قد يقوم هذا السياسي بمنح العقود للشركات التي تدفع الرشاوى. أما محاسيبه فيحصلون على المشاريع الحكومية التي تعود عليهم

بالمكاسب في نفس الوقت الذي تحصل فيه الشركات الفاسدة على التفضيلات. فالمشاريع العامة ذات التركيز الضيق والدفعات غير القانونية يسيران معاً.

ثانياً: لنفرض وجود نظام سياسي يتمتع بانضباط حزبي متين مع وجود حزبين وطنيين متساويين في القوة. بالكلام العريض، إن مثل هذا السيناريو، وفي ظل غياب الرشوات، يميل إلى تقديم خدمات حكومية ذات قاعدة عريضة تستفيد منها أغلبية الشعب. ولا تستطيع الفئات الغنية والضيقة المصالح أن تجد طريقة لتحسين أجندتها السياسية بدون شن حملة يمكن أن تكسبها دعم قاعدة عريضة.

لذلك قد تزداد الحملات القانونية وغير القانونية كما ينتشر الفساد بشكل أكبر لا أقل لسبب بسيط هو أن باب الخيارات الأخرى قد أغلق. مرة أخرى قد يحقق الراشون نجاحات أكبر إذا ما استطاعوا ربط مكاسبهم بالسياسات أو بالسياسيين الذين يجدون مثل هذه السياسات مفيدة لهم انتخابياً. وتعتبر العقود أو التراخيص الفاسدة المتعلقة بالخدمات العامة مصدراً واضحاً للرشاوى. ولكن ما يعمل ضد احتمال ارتفاع مستويات مثل هذه الأعمال هو أن الناس قد تفضل موقفاً أقوى ضد الفساد وضد استخدام الأموال لمصالح سياسية بشكل عام. ويمكن للناس أن يفعِّلوا من تأثير معتقداتهم إذا كان النظام السياسي في وضع تنافسي عال – مما يعني أن يصبح للممثلين مجالاً أقل من حرية العمل ضد رغبات ناخبيهم.

رداً على ذلك، يركز هؤلاء الذين يسعون للحصول على نفوذ من خلال الفساد على السياسيين الأرخص سعراً. كل شيء عدا ذلك يكون متساوياً، وسيكون هؤلاء ممثلون ذوو مقاعد مضمونة في مواجهة معارضة ضعيفة، والخاسرون المضمونون في مواجهة هزيمة انتخابية أو أولئك الذين يخططون للتقاعد سواء طوعياً أو مع انتهاء مدة خدمتهم. وأثناء مدة الخدمة، يتحرك الفساد من خلال وضع

السياسيين في نهاية اللعبة، حيث يكونون ضامنين لعدم عودتهم إلى المكتب. (روز أكرمان ١٩٧٨ : ١٥ – ٥٨) بعض السياسات غير الشعبية، قد يكون مستحيل شراؤها من هيئة تشريعية منتخبة. فإذا كان كشف الفساد يعني موتاً سياسياً أو إذا ارتفعت احتمالات الكشف مع ارتفاع مستوى الرشوة، فإن بعض السياسيين قد لا يكونون راغبين بتقبل رشاوى كبيرة (راسموسن ورامساير ١٩٩٤). وتتفوق قيمة التكاليف في النهاية على قيمة المكاسب التي تحققها الرشاوى الكبيرة.

وهناك نتيجتان محتملتان في ظل مثل هذه الظروف: الأولى تأتي حين تصبح الرشاوى عالية لدرجة تستطيع فيها أن تكون أكثر غلاء من أن يتحملها الراشون. والصفقات الفاسدة التي تقع، تشتمل على دفعات للمشرِّعين الأقل سعراً.

أما الثانية فالمسؤولون قد يرفضون عروض الرشاوى أو يقبلون الصغيرة منها. وإذا فشلت الرشوة بتحقيق الهدف فلن يكون بسبب عدم رغبة فئات القطاع الخاص بدفع المبالغ المطلوبة، ولكن بسبب عدم وجود عدد كاف من السياسيين الذين يمكن شراؤهم أمام مخاطرها.

وزعماء الأحزاب السياسية ليسوا بالضرورة مشاركين مسالمين فالانضباط الحزبي القوي قد يستخدم لتوسيع الأهداف العامة. ولكنه قد يستخدم أيضاً في المساومة على دفعات أعلى.

وعندما تتواجد المصالح الغنية المنظمة على طرفي القضية فإن زعماء الأحزاب ومعدي الأجندات قد يشجعون دفعات الرشاوى المتنافسة بل قد يهددون بإدخال

تشريعات مدمرة كوسيلة لانتزاع هذه الدفعات[1]. وحين يسيطر حزب بمفرده أو تحالف متماسك على التشريعات، فإنها قد تستطيع انتزاع حصة كبيرة من الأرباح عبر الصفقات الفاسدة وخاصة حينما تكون المصالح المنظمة في وضع تنافسي.

باختصار، من المستحيل ربط الأنظمة السياسية المجردة بطريقة لا تتوخى الأخطاء مع مستويات الفساد. والمتغيرات الأساسية في أي نظام تتمثل في قدرة الفئات الغنية المنظمة على تحقيق نفوذ قانوني، وفي الموقف الشعبي العام من الامتصاص الحكومي للمكاسب الخاصة: هل يتفاعل الناس بغضب ضد الصفقات الفاسدة؟ أم هل يرغبون لأنفسهم ببساطة حصة أكبر من الغنائم؟ إن التركيز الاستثنائي على تقييد الفساد قد ينتج عنه توصيات سياسية تحمل في طياتها عواقب غير مرغوب فيها.

يمكن إسقاط الفساد برمته مع ازدياد النفوذ القانوني للمصالح الخاصة ومع حصول تغيير بسيط في الشرعية المتوقعة للدولة. هناك اتجاهات إصلاحية واعدة تشمل تغييرات في تنافسية النظام السياسي وفي الصلاحيات الممنوحة للسياسيين المنتخبين. والقرارات التي تفرض تكاليف أو منافع على الأفراد أو على الجماعات الصغيرة يمكن إبعادها عن السياسة. وقد يكون من المرغوب فيه أن يتم عزل من تم اختيارهم لتنفيذ العقود عن العملية السياسية لكي لا يصبح القرار جزءاً من الغنائم المتاحة للتوزيع أمام السياسيين من خلال الطرق القانونية وغير القانونية. بالطبع وكما أشرت سابقاً أن الفساد الذي يدخل في مقاولات العقود يحصل في العادة حتى لو لم يتدخل السياسيون. ولكن يوجد هناك على الأقل تدابير معينة قادرة على الحد من تأثيره داخل البيروقراطية. وفي بلدان عديدة كان لاستبدال المحسوبيات السياسية بنظام

---

(١) اقترحت اللجان التشريعية على مستوى الدولة والولاية، أحياناً، ضرائب وقوانين أعمال كطريقة لانتزاع الدفعات وتبرعات الحملات (مكشينزي ١٩٩٧، روز أكرمان ١٩٧٨: ٤٨ — ٥١).

خدمة مدنية، أثر في تقييد فرص السياسيين لتجميع الثروات الشخصية والحصول على مكاسب سياسية مقابل منح الوظائف.

التمثيل والفساد في المجتمعات المنقسمة:

لا يمكن معالجة الأنظمة التي تقوم على تبادل الامتيازات السياسية الضيقة من خلال فرض الإصلاحات في الخدمات المدنية والنظم الشرائية. إذ أن الأمر يتطلب نقلات أساسية في البنية السياسية رغم أن مثل هذه التحولات صعبة التنفيذ.

والمشكلة قد لا تكمن في الفساد بحد ذاته بقدر ما هي في علاقات المحسوبيات الضيقة التركيز والمتحصنة داخل النظام. ومع ذلك يجادل بعض علماء السياسة بأن نوعية مثل هذه الأنظمة العشائرية تعتبر مرغوبة لأنها تبعث الاستقرار في المجتمعات التي تعاني من انقسامات عميقة (ليجفارت ١٩٧٧). والبعض الآخر من هؤلاء العلماء لا يعير اهتماماً كبيراً للاستقرار ويركز أكثر على إعطاء الأقليات حصصاً أكبر في السلطة السياسية. (جونيير ١٩٩٤) مع ذلك فإن مثل هذه المكاسب يمكن تحقيقها من خلال سلسلة من الصفقات غير الفعالة التي تبحث عن المكسب. والأسوأ من ذلك أن مثل هذه الصفقات لا تفيد الناس العاديين بل قيادات المحاسيب فقط. ويجادل علماء آخر ون بدل ذلك بأن على المجتمعات المنقسمة أن تنظم حياتها السياسية من أجل إيجاد حوافز لتسوية خلافاتها.

وقد اقترح دونالد هورويتس بشكل خاص إقامة أنظمة انتخابية ضمن المجتمعات المنقسمة، يمكن أن تقوم بمكافأة السياسيين الذين يلجأون إلى إقامة علاقات عريضة عبر الجماعات العرقية والاجتماعية (هورويتز ١٩٨٥) والمشكلة

ليست في عدم الاستقرار فحسب، ولكن في مظاهر أخرى من الأداء الحكومي أيضاً، بما فيها حدوث الفساد.

وتقترح دراسة أجريت حديثاً، أن وجود درجة عالية من الانقسام العرقي يصعب إقامة حكومة فعالة وكفوءة (إيسترلي وليفن ١٩٩٧).

ولكن الدولة يمكنها أن تتجاوز سلبيات الانقسامات العرقية من خلال إقامة مؤسسات حكومية قوية خالية من الفساد. وحيث لم يتم معالجة الانقسامات العرقية جيداً كما هو الحال في نيجيريا، فإن النتيجة هي خلق دولة تركز على تقاسم الغنائم وليس على نشر الرخاء الاقتصادي العام. فالحكومات لا تعمر طويلاً وكل منها يمثل تحالفاً عرقياً مختلفاً. ويتبادل العسكر فترات الحكم مع السياسيين المنتخبين في حين تتركز الحياة السياسية حول تحقيق المكاسب وليس على النشاطات الإنتاجية (دياموند ١٩٩٣ب، ١٩٩٥). والفساد في مثل هذه الحالات يعتبر مؤشراً على نقص الكفاءة والإدارة السياسية على مستوى القمة. والانقسامات قد تصبح حادة جداً لدرجة أن يصبح هدف الحكومة فقط هو تجنب وقوع الحرب الأهلية.

يوجد في بعض الدول المنقسمة فئة مهيمنة تحتفظ دائماً بالسلطة السياسية. وفي مثل هذه الحالات يمكن لبعض السياسيين أن يعتنقوا مبدأ السيطرة على الملكيات الخاصة وهو مبدأ يجرد الأقليات العرقية ومن ثم يقبل الرشاوى من أجل السماح لها بالانتعاش. وهذا النمط ينتشر بشكل خاص حين تكون الأقلية غنية ونشيطة اقتصادياً. مثل هذا الفساد يخلق مشاكل صعبة خاصة إذا ترافق مع وجود محسوبيات وروابط شخصية توثق علاقات الاحتكار في العمل.

وقد يميل المرء إلى تبرير مثل هذه الرشاوى كطريقة للالتفاف حول العقلية الضيقة للناس العاديين.

ولكن فضائح الفساد التي تظهر تؤدي فقط إلى إشعال الأحقاد العرقية وخاصة إذا تم دفع الرشاوى ليس لتسيير الأعمال بل لتقييد المنافسة لصالح تجميع المكاسب التي سيتم تقاسمها بين الزعماء السياسيين وكبار رجال الأعمال. هنا يبرز سؤال للمصلحين وهو: هل أن هيمنة فئة واحدة هو أمر حتمي، أم أن وجود طريقة مختلفة لاختيار الزعماء قد تؤدي إلى تسوية الأمور مع الفئات الأخرى بالطرق القانونية وغير الفاسدة؟ (هورويتز ١٩٨٥) وحتى لو لم يكن هناك انقسامات عرقية أو عنصرية في المجتمع، فإن آراء الناس قد تختلف كثيراً حول سياسة الحكومة. وإذا كان مجال القضية معقداً وذو أبعاد كثيرة يصبح ظهور تحالفات وحكومية غير مستقرة أكثر احتمالاً (ليفر وسكوفيلد ١٩٩٠).

ومثل هذا النظام غير المستقر قد يشجع الفساد تماماً مثل أي نظام قائم على إعطاء مكاسب ضيقة التركيز. لا يوجد تحالف يؤمن باحتفاظه بالسلطة لمدة طويلة، لذلك فهو يستخدم الوقت المتاح له في السلطة لكي يراكم أرباحه الشخصية بدلاً من صنع السياسات. هذه النتيجة تعني أن الأنظمة الانتخابية التي تشجع الاستقرار سوف تحد من الفساد وتساعد على فرض الإصلاح.

وهذا الاستنتاج يبدو مخالفاً بشكل مباشر لادعاء مانكور أولسون بأن الأنظمة المستقرة تسمح بتطور تحالف غير فعال يسعى للمكسب (أولسون ١٩٨٢). ومع ذلك فالفكرة ليست بتنظيم الدولة بشكل يعطي سلطة الاحتكار لفئة واحدة، بل بإعطاء المنتخبين من أصحاب المناصب حافزاً لتبني وجهة نظر طويلة الأمد والبقاء في حالة توقع بأنه يوجد أمامهم فرصة جيدة دائماً لكسب الانتخابات أو لخسارتها. ولا يجب

أن يبقى المنتخبون في حالة عدم تأكد من ربح الانتخابات، ولكن يجب أن يبقوا على اعتقادهم بأن لديهم فرصة جيدة للعودة إلى المنصب وتلعب الأحزاب المعارضة دور المراقب مهددة بجعل الفساد قضية في حملاتها. وذا كان الناخبون مهتمون بالسياسة وليس بالمكاسب الخاصة فإن مثل هذه البنية قد تشجع على ظهور سياسة نظيفة.

استنتاجات:

خلاصة الأمر توجد ثلاثة أبعاد مركزية في تحديد حدوث الفساد السياسي، وتؤثر هذه الأبعاد على مدى رغبة السياسيين في تقبل الرشاوى وتمويل الحملات غير القانونية، وعلى مدى تحمل الناخبين لمسالة دفع الرشاوى، وعلى رغبة الفئات الغنية بالدفع.

البعد الأول هو توفر امتيازات ضيقة التركيز لتوزيعها من قبل السياسيين.

والبعد الثاني هو مقدرة الفئات الغنية على الحصول على مثل هذه المكاسب بطريقة قانونية.

أما البعد الثالث فهو الاستقرار المؤقت للتحالفات السياسية. يبرز عدم الاستقرار من التنافس على غنائم المناصب ولكن قد يبرز أيضاً من الحكومات التي تدير مجتمعات منقسمة عقائدياً.

ويمكن لعدم الاستقرار أن يدفع السياسيين والمصالح الغنية إلى الحصول على ما أمكن من المكاسب الخاصة على المدى القصير. كما يمكن للإصلاحات أن تركز على أي من هذه الأبعاد أو عليها جميعها.

لذا أولاً يمكن للنظام أن يعزل السياسيين عن ولوج بعض الخيارات الشخصية أو أن يقوم بتغيير بنية النظام الانتخابي لإعطاء السياسيين حافزاً أكبر من أجل إرضاء قاعدة عريضة من الناخبين. ثانياً: يمكن لحملات التثقيف المدنية أن تعلم الناخبين أن يطلبوا منافع عامة من النظام السياسي وليس مكاسب خاصة.

مثل هذا الأمر قد يظهر الفساد أمام فئات ضيقة وكأنه خيار وحيد ولكنه يجعل من قبول الرشاوى استراتيجية خطيرة للسياسي الذي يريد أن ينشئ مستقبلاً.

ثالثاً: تسعى الإصلاحات البنيوية إلى إيجاد استقرار أكثر ولكن بدون أن تدفع بالضرورة في اتجاه نظام أوتوقراطي، فالسياسيون يجب أن يقلقوا من احتمال خسارتهم لمناصبهم ولكنهم يجب أن يؤمنوا بأن إعادة انتخابهم أمر وارد. إذا كانت الانقسامات التي توجد عدم الاستقرار مبنية على أسس عقائدية أو اجتماعية فإن الإصلاحات يجب أن تعطي السياسيين حافزاً لاستيعاب قاعدة عريضة من الأفكار أو من التعدديات الاجتماعية.

شراء النفوذ السياسي وشراء الأصوات:

تتزامن فضائح الفساد في الديمقراطيات مع تمويل الحملات السياسية، وبعض البلدان لا يوجد فيها إلا القليل من الفساد البيروقراطي ولكنها تعاني من وجود عملية سياسية فاسدة. ومع ذلك فلا يمكن فصل المال تماماً عن السياسة فالانتخابات يجب أن تمول والمصالح الغنية المهتمة بنتائج التشريع والسياسة الحكومية قد ترغب في التوقيع على الفواتير اللازمة لها. وتعطي الضغوط المالية حافزاً للسياسيين لتقبل الدفعات، وبذا تعمل ضد التأثيرات المخفضة للفساد في الانتخابات التنافسية.

والمراقبون للنظام السياسي الأمريكي يخشون أن تشجع كلفة الحملات السياسية على حصول صفقات تبادل منفعي (اتزيوني ١٩٨٨).

ففي فرنسا وإيطاليا أضاعت الأحزاب الجديدة تركيزها الإيديولوجي وهيمنت عليها مصالح السياسيين المالية (ديللا بورتا ١٩٩٦ ، ميني ١٩٩٦ : ٣١٤) وقد شملت العديد من الفضائح السياسية الحديثة في هذين البلدين تبرعات غير قانونية للحملات. ويصح الأمر نفسه على الفضائح الحديثة في كوريا واليابان (بارك١٩٩٥ ، ريد ١٩٩٦).

تمويل الحملات السياسية:

يجب على الأنظمة السياسية الديمقراطية أن تجد طريقة لتمويل حملاتها السياسية بدون تشجيع عمليات بيع السياسيين للمتبرعين. وقد وضعت الحكومات خطاً بين الهدايا القانونية وغير القانونية بعدة طرق مختلفة. وتتباين الأطر القانونية كثيراً في الحدود التي تضعها لمواجهة صفقات التبادل النفعية التي يقوم بها السياسيون.

وحتى التبرعات القانونية التي تقدمها المصالح الغنية تشكل مصدراً للقلق ، والقلق يأتي من المحاباة. فالفئات التي تمول المسؤولين المنتخبين تساهم في رسم العملية التشريعية. وقد تتوقع هذه الفئات معاملة خاصة حول مسائل فردية في تعاملها مع البيروقراطية أو في سعيها وراء العقود والمناقصات وإذا ما تضاربت مصالح هذه الفئات أو هؤلاء الأفراد مع المصلحة العامة فإن القيم الديمقراطية تتعرض للاختلال. والعملية الانتخابية قد تهذب السياسيين باتجاه تمثيل مصالح ناخبيهم ، وقد يقوم الناخبون بمعاقبة مرشحيهم الذين يديرون اهتمامهم نحو مصالحهم الشخصية ،

ولكن هؤلاء الناخبين لا يستطيعون التصرف إلا إذا علموا كيف يتصرف ممثلوهم ومن الذي أعطاهم النقود. والهدايا القانونية قد تترك تأثيرات فاسدة إذا لم تعمم، وإذا لم تظهر مسألة التبادل المنفعي بوضوح أمام الناخبين.

أحياناً تكون توقعات التبادل النفعي مباشرة تماماً. ففي كارولينا الشمالية عام ١٩٩٧، قامت إحدى شركات الإنشاء التي لم تحصل على منفعة كانت تتوقعها، مقابل تبرع قامت به لصالح حملة انتخاب الحاكم، بطلب لاسترداد نقودها[٢].

وفي أوائل القرن العشرين قامت بعض الشركات في كندا بإعطاء أموال للمرشحين السياسيين من أجل تمويل حملاتهم الانتخابية مقابل مساعدة هذه الشركات في الحصول على عقود حكومية، وقد أدّى انكشاف الفضيحة إلى ظهور قانون يمنع مثل هذه التبادلات النفعية. ولكن هذا لم يمنع من تكرار حدوثها (كوي ١٩٩٦ : ١٩٧ – ٢٣٠). وفي اليابان يتوقع السياسيون الذين يدعمون الشركات المحلية للحصول على عقود أن يحصلوا على نسبة من الصفقة في المقابل (كوي ١٩٩٦ : ٢٣١). وفي ألمانيا، في الثمانينات من القرن العشرين، تم تقديم دفعات تحت غطاء تبرعات حزبية للأحزاب السياسية في محاولة للحصول على تشريعات محابية في المقابل. في ذلك الوقت لم يكن ينظر إلى الدفعات المقدمة لأعضاء البرلمان على أنها جريمة تستحق العقوبة (سيبل ١٩٩٧ : ٨٨ – ٩٤). وفي أسبانيا شملت الفضائح التي تم الكشف عنها في أوائل التسعينات من القرن العشرين، سياسيين قاموا بجمع الأموال لصالح أحزابهم السياسية من البنوك والشركات تحت غطاء وهمي من الأعمال الاستشارية (هاي وود ١٩٩٦ : ١١٦ – ١١٧).

---

(٢) فضيحة شق طريق تلوي يد حاكم (نيويورك تايمز عدد ١٤ كانون ثاني ١٩٩٨).

وعلى المستوى الفيدرالي في الولايات المتحدة، تدور عمليات لشراء الامتيازات بدون تحفظ ولكن يتم إسكاتها، كما يصعب توثيقها. وكما وصفها أحد أعضاء الكونغرس: من الصعب أن تجادل بأن التبرعات لا تفتح الأبواب، هل أظن أن شراء الصوت أو العضو يتم من خلال التبرعات؟ كلا ولكن هناك دائماً نفوذ خبيث للتبرعات (أخذت من كوزوك ١٩٩٧ : ٧٧٠).

وينظر إلى التبرعات من قبل بعض المانحين على أنها استثمارات طويلة الأمد لتطوير علاقات من الثقة المتبادلة (سيندر ١٩٩٢) وقد دلت دراسة حديثة استخدمت معلومات أمريكية، على أن التبرعات لا تستخدم لشراء الأصوات، ولكن لإيصال مرّشحين يتوقون إلى السلطة. ومتى أصبحوا في السلطة يحاول السياسيون استيعاب مناصريهم، ولكن عملياً يصعب التمييز بين السياسيين الذين يستخدمون مناصبهم لمحاباة مموليهم وبين هؤلاء الذين انتخبوا لأنهم يتشاركون مع مموليهم في الرأي (برونار ولوت ١٩٧). ويؤثر نفوذ المتبرعين على الأشخاص في السلطة كما يؤثر على كيفية تصرفهم.

إن القلق حول النفوذ المفرط لن يجد عميق الاهتمام لو لم تكن عمليات تمويل الحملات مهمة في تحقيق النجاح في الانتخابات، إذن يمكن وضع حدود قانونية مشددة للإنفاق. ولكن، على الرغم من أن التجارب لم تثبت قطعاً مدى تأثير تبرعات الحملات على النجاح في الانتخابات، إلا أن السياسيين والمتبرعين يتصرفون وكأن النقود هي التي تهم (سيندر ١٩٩٢). وأصحاب المناسب لهم أفضلية على سائر المرشحين في مسألة جمع الأموال، وكذلك الأشخاص في المراكز التشريعية القوية (الكسندر ١٩٩١). ويبقى الرابط بين تمويل الحملة والنفوذ مصدراً للقلق

لمنتقدي النظام السياسي الأمريكي، لأن الكلفة العالية لسباقات انتخابات الكونغرس يجب أن تجمع من مصادر خاصة (أتزيوني ١٩٨٨).

وفي جميع الأنظمة السياسية الديمقراطية، تعتبر بعض الهدايا المقدمة للسياسيين اعتداء على القوانين المحلية، وحتى حين تكون القيود القانونية الموضوعة على عمليات جمع الأموال متسامحة إلى حد ما، فإن السياسيين وبعض أنصارهم الموسرين قد يختارون إبقاء الهدايا غير القانونية أمراً مجهولاً، فمثل هذا الأمر يساعد في إخفاء عملية التبادل النفعي وتسهيل جهود تمرير الأموال للاستخدام الشخصي. ولا يتوقع المرء من الناخبين أن ينظروا بعين راضية إلى الاقتطاعات الضريبية والعقود الممنوحة مقابل الدفعات المالية.

على سبيل المثال: تُظهر شهادة الشرطة السرية السياسية في إيطاليا خلال تحقيقات" الأيدي النظيفة" كيف يمكن للممارسات الفاسدة أن تتحصن في عمق الأنظمة الديمقراطية الاسمية، فقد قام زعماء الأحزاب بوضع من سيسمون بالسياسيين في مواقع تصبح فيها الرشاوى مسألة روتينية.

وشكلت صناعات البناء بالأخص مصدراً جذاباً للتمويل. وقد قام مختصون حزبيون في جمع النقود بإدارة جمع الرشاوى وتوزيع العقود. وليس لهؤلاء الناس في العادة أية مناصب حكومية، ولكنهم يعملون كوسطاء لرجال الأعمال الذين يدخلون في مشكلة في تعاملهم مع الحكومة. فهم يقومون بجمع الرشاوى لصناديق الأحزاب. ولكن تبقى حصة من الأرباح في أيدي الأفراد (ديللا بورتا ١٩٩٦). وتدل دراسة حول قضية إيطالية بارزة بأن المتبرعين غير القانونين يطلبون بعض الامتيازات الخاصة من الدولة، وأن الكثير من النقود لم يكن في المستطاع إظهار حساباتها. كانت هناك فروقات كبيرة بين عدد الشركات التي تم الإبلاغ عنها في مجال التمويل وبين

عدد الأحزاب السياسية التي أُبلغ عن تلقيها الأموال (كولنزيجاري وروز أكرمان ١٩٩٨).

تضارب المصالح:

يحتاج المشرعون المنتخبون في الديمقراطيات إلى أن يكونوا مستقلين ومُحاسَبين شعبياً. وعندما كانت القضية الأساسية هي الإذعان المفرط للملكية، كان المثال الأفضل هو مشرِّع موسر ومستقل لا يدين بالفضل للملكية. لذا وفي عام ١٩١١ عارض بعض أعضاء مجلس العموم البريطاني دفع فاتورة أقرت بدفع الرواتب لأعضاء البرلمان على أساس أن المشرعين الذين لا يقبضون رواتب يظلون أكثر استقلالية عن العرش. وفي معارضتهم لزيادة الأجور في السبعينات من القرن العشرين جادل بعض الأعضاء بأن مثل هذه الزيادة لا يجب أن تكون كبيرة بحيث تجعلهم يشعرون بارتباطهم بالوزارة الحالية في سلطتها على حل البرلمان، ولا بباقي الأحزاب السياسية البرلمانية (ستارك ١٩٩٢ : ٤٣٣). وتثير الممارسة الفرنسية التي تقضي بأخذ موظفي الخدمة المدنية إجازة غياب في حالة أرادوا الترشيح للبرلمان أسئلة حول مدى استقلالية القرار التشريعي عن التنفيذي (روهر ١٩٩١ : ٢٨٧ — ٢٨٨).

وفي أيامنا الحالية، على أي حال، يبقى الاهتمام الأساسي منصباً على استخدام المناصب الحكومية لتقرير المصالح الشخصية للمرء وليس الاعتماد على الملكية. وتظهر احتمالات تضارب المصالح كلما امتلك السياسي أو أحد أفراد عائلته أو موظفيه مصلحة في شركة تتعامل مع الحكومة أو تستفيد من سياستها. وقد لا تحدث دفعات فاسدة أو تبرعات لحملات ولكن خطر المحاباة يبقى ماثلاً.

وتـدرك معظـم الديمقـراطيات الناضـجة الحاجـة لـلحد مـن تـأثير المصـالح الاقتصـادية الخاصـة عـلى السياسـيين المنتخـبين. وتطـلب مـنهم عـلى الأقـل تقريـراً بمصـالحهم الماليـة. ففي داخل الاتحاد الأوروبي يطلب من كل عضو في الدولة. ما عدا لوكسـمبرغ، مـثل هـذا الطـلب وخاصـة مـن البرلمانيين. وتختلف الدول الأعضاء كثيراً حـول ما الـذي يجب كشفه، وحول ما إذا كانت التقارير معلنة، وما هي القيود التي يجب أن تفرض. بعـض الـدول تـرفض وضـع القيـود، وبعضـها يفرض قيوداً مشددة فقـد ازداد اهـتمام أوروبـا بتضاربات المصالح الشخصية في السنين الأخيرة. على سبيل المثال تم وضـع ممارسـة بعـض أفـراد القطـاع الخـاص والـتي تقضـي بدفـع الـنقود إلى أعضـاء الـبرلمان مـن أجـل طـرح بعـض الأسـئلة في مجـلس العمـوم، تحـت المسـاءلة المتشـددة، وقـد أدت بعـض الفضـائح الـتي نـتجت عـن هـذا الإجـراء إلى وضـع نهاية للمستقبل السياسي لبعض الأعضاء[٣].

ويواجـه المشـرعون وموظفوهـم في الولايـات المتحدة قوانين ضد الرشوة وضد تضـارب المصـالح، تَحُـدُّ مـن التحصـيلات الخارجيـة والـتوظيف عـند تـرك المنصـب (الدسـتور الأمـريكي ١٨ : ٢٠١، ٢٠٣، ٢٧هـ) ولكـن الجـزء القـانوني الذي يتناول تضـارب المصـالح الماليـة لا ينطبق عـلى الفـروع التشـريعية (١٨ الدسـتور الأمـريكي: ٢٠٨) والقوانـين تصـبح أضـعف على مستوى الدولة، فعلى سبيل المثال دلت دراسة حديثة حول قوانين تضارب المصالح بأنها كانت قوانين ضعيفة وهزيلة التطبيق. وعلى الـرغم مـن عـدم السـماح للمشـرِّعين مـن التصـويت عـلى التشـريعات التي تؤثر على الشـركات الـتي يمـلكونها، فـإنهم غالـباً مـا يقترحـون ويصـوتون عـلى قوانـين تؤثر في

---

(٣) (ستارك ١٩٩٢ : ٤٣٥)، فيليب وبستر: "تقرير قضائي يدين هاملتون" تايمز (لندن) عدد ٤ تموز ١٩٩٧، دافيد هانكه "كاذب ومخادع"" "رسمي" الجارديان ٤ تموز ١٩٩٧.

الصناعات التي يملكون مصالح فيها، فقوانين الكشف ضعيفة، ونادراً ما يتم تطبيق القانون الأخلاقي[٤]. لذلك وحتى في الديمقراطيات العريقة يظل هناك احتمال بأن تصطدم المصالح الخاصة للسياسيين مع دورهم كممثلين للجمهور.

وقد بدأت تثار مسألة المصالح الشخصية حديثاً فقط في بعض البلدان. وفي الديمقراطيات الحديثة لم تكن مسألة تضارب المصالح تعتبر أولوية عالية بالنسبة للمصلحين. إلا أنها حين تخرج عن السيطرة يصبح بإمكان السياسيين ذوي المصالح الواسعة أن يقوموا بخلخلة شرعية الحكومة تماماً كما يفعل هؤلاء الذين يراهنون على المتبرعين الكبار. وفي الدول التي كانت تسير سابقاً على النظام الاشتراكي مثل روسيا وبولندا تزداد المشكلة حدّة، لأن العديد من المؤسسات التي تمت خصخصتها حديثاً ما تزال تحت سيطرة مديريها السابقين الذين ظلوا نشيطين سياسياً (كولينز ١٩٩٣ : ٣٢٦).

ويقول أحد المعلقين: في روسيا لا يستوعب العديد من المسؤولين الحكوميين ببساطة بأن استغلال المنصب في تجميع الثروات هو بمثابة جريمة (كوللدون ١٩٩٧ : ٧٣). وفي أوكرانيا تم إيصال ١٥٠ رجل أعمال ومصرفي إلى البرلمان عام ١٩٩٨ يملكون مصالح اقتصادية سوف تتأثر بالتأكيد بالتشريعات التي سيصدرونها[٥].

وعلى الرغم من استحسان البعض لمثل هذا الشعور على أنه طريقة لإثبات استقلالية عن العمل التنفيذي، إلا أنها طريقة تخلق تضاربات واضحة في المصالح عندما يتم وضع القوانين التنظيمية والضريبية على المائدة.

---

(٤) الدراسة تنتقد قوانين إيلنوي للتشريعيين نيويورك تايمز ٣٠ آذار ١٩٩٨.

(٥) رجال أعمال أوكرانيا "طبقة سياسية جديدة" فاينتشال تايمز ١٧ نيسان ١٩٩٨.

وترتبط المشكلة ارتباطاً وثيقاً بالضعف المألوف في الحكومة التي تملك مشاريع. ففي بعض الدول النامية يرأس بعض وزراء الحكومة مجلس إدارة مشاريع عامة، مقلصين بذلك من حجم الاستقلالية، مما يحدث تضاربات في المصالح (البنك الدولي ١٩٩١ : ٢٨ – ٢٩). وإذا ما قامت الصين بالتوجه نحو بنية حكومية ديمقراطية. فقد يتوجب عليها مواجهة التضاربات العريضة في المصالح التي تنتشر في المشاريع الصينية. فالمسؤولون الحكوميون في الصين يحملون مناصب متعددة في القطاعين العام والخاص. وقد دلت إحدى الدراسات التي أجريت حول القدرات الصناعية الصينية، أن هناك أشخاص يعملون كموظفين في مؤسسات الطاقة وكمسؤولين في نفس الوقت عن هيئة الطاقة (شو ١٩٩٧ : ٤١٦).

والصين لها تاريخ طويل في تمويه الخطوط المرسومة بين القطاعين العام والخاص. ولكن مثل هذا التاريخ لا يبدو متلائماً ليس فقط مع تطور مشاريع فعالة فحسب ولكن أيضاً مع وجود مسائلة في الحكومة (نفس المصدر : ٤١٨).

ويصعب في هذا المجال تحديد قوانين قاطعة لجميع الأنظمة السياسية، ومع ذلك، وفي الحد الأدنى، فإن الكشف عن مصالح السياسيين المالية ومصالح عائلاتهم يبدو أمراً ضرورياً لإيجاد محاسبة ديمقراطية. كذلك الأمر يجب الكشف عن العلاقات مع جماعات الضغط والمصالح الغنية من أجل أن يتمكن الناخبون من الحكم على مدى تأثر تصرفات ممثليهم بهذه العلاقات. أما القيود المباشرة التي تفرض على المكتسبات الخارجية ونشاطات جماعات الضغط فتبقى أكثر تناقضاً ولكنها تعتبر ذات أهمية لدى تلك الأنظمة السياسية التي تملك قواعد انتخابية أقل اطلاعاً وأقل تثقيفاً.

شراء الأصوات:

مشكلة النقود في السياسة ليست مقصورة على الضغوطات الواقعة على السياسيين، فعلى الجانب الآخر من المعادلة توجد الإغراءات التي تقدم للناخبين.

إحدى أشكال الفساد السياسي التي يصعب معالجتها بشكل خاص، تحدث عندما يقبل السياسيون أخذ تبرعات غير قانونية لحملاتهم ومن ثم يستخدمون هذه التبرعات لرشوة ناخبيهم على أسس فردية. مثل هذه الأنظمة تعتبر ديمقراطية بالاسم، ولكنها تشترك مع الأعراف القديمة من المحسوبيات في صفات كثيرة. وقد لا يعترض الناخبون على أساليب السياسيين المالية في تسيير حملاتهم لأنهم ينتفعون من سخاء المرشحين. ويوجد تاريخ طويل من الدفعات المباشرة للناخبين، ويعود هذا التاريخ إلى بريطانيا والولايات المتحدة في القرن التاسع عشر.

ففي تلك البلدان، حددت الإصلاحات قليلاً من عمليات الدفع للناخبين. ولكن هذه الممارسة بقيت معلماً من معالم الانتخابات في البلدان الأخرى. ففي إيطاليا يحاول الزعماء السياسيون الحصول على الأصوات ليس فقط من خلال صناديق الحملات، ولكن أيضاً باستخدام موارد الدولة والمحسوبيات والوظائف وجميع أنواع الامتيازات الحكومية التي تؤمن لهم شبكات من الالتزام بانتخابهم. (ديللا بورتا ١٩٩٦). ويحدث العديد من تبادل المنافع في أسبانيا حيث لا تكفي موارد الأحزاب والهبات والدعم الحكومي (هاي وود ١٩٩٦: ١٢٥ – ١٢٧). وقد واصلت انتخابات ١٩٩٦ في تايلند إظهار ممارسة قديمة من الدفع للناخبين مع تغيير

أصلي شمل تقديم مكافآت بعد الانتخابات في حال نجاح المرشح[٦]. وقد برر السياسيون في كوريا واليابان بعد اتهامهم بأنهم قاموا بتكديس أموال الخزينة الحربية لصالح حملاتهم غير القانونية، بالعودة إلى المتطلبات المالية للحملات الانتخابية في بلادهم، حيث يتوقع الناخبون الحصول على الهدايا والمكاسب الشخصية من المرشحين (بارك ١٩٩٥، ديد ١٩٩٦).

وفي مثل هذه الأنظمة السياسية قد يوافق الناخبون حتى على التبرعات غير القانونية حين يحققون مكاسب شخصية من جيوب السياسيين الفاسدين. وطبيعة هذه المكاسب الشخصية التي تعطى للناخبين من قبل المرشحين قد تجعل من الصعوبة ظهور مرشحين مقبولين للمعارضة. وبالطبع قد يناقش البعض أنه إذا صرفت الرشاوى كلها لمنفعة الناخبين فليس هناك ما يدعو للقلق. ولكن هذا الأمر خطأ. فبدلاً من أن تبنى الحكومة على مبادئ ديمقراطية، تصبح الحكومة مزيجاً من المنافع المتبادلة التي يستفيد منها من يملك أكثر الموارد وأقوى النفوذ السياسي. يجب أن يمنع السياسيون من إعطاء الهدايا والامتيازات الثمينة لأنصارهم. وإذا ما تم هذا فسيؤدي إلى تسوية ميدان اللعب والمساعدة في زيادة الدعم الشعبي لإصلاحات أكثر أساسية. وحين تدخل الرشاوى فقط في جيوب المرشحين وفي موازنات دعاياتهم الانتخابية، يصبح الناخبون أقل ميلاً لقبول النظام الفاسد. والعلنية أيضاً قد تساعد في هذا الأمر. ففي كل من كوريا وإيطاليا أدت التحسينات التي أجريت في نظام المعلومات حول قيمة الدفعات وحجم صناديق الحملات إلى إقناع الناس أن ما يصل إليهم من المنافع

---

(٦) نيويورك تايمز ١٩ تشرين ثاني ١٩٩٦، فار إيسترن إيكونوميك ريفيو"من أجل خلفية عن تايلند" انظر باسوك وسنع ديش (١٩٩٤).

هو القليل القليل. وإذا ما أضيف إلى ذلك أن الناس بدأوا يرون العواقب الضارة لتلك الدفعات على المجتمع، فإن المسرح قد أصبح مهيئاً للإصلاح.

الإصلاح:

ضمن نظام يتميز بارتفاع التنافسية ووجود ناخبين مطلعين لا يتوقعون الحصول علي مكاسب شخصية لأنفسهم، قد يكفي وجود سياسة كشف كامل وحازم. وعندها فإن أي سياسي يعتمد كثيراً على الأموال الخاصة ويتم ترشيحه على أساسها سوف يمنى بالهزيمة. ولكن إذا كان النظام أقل تنافسية والناخبون أقل اطلاعاً، فإن الأمر يحتاج إلى وضع قيود مباشرة. وبدون ذلك فإن السياسيين يجدون طريقهم إلى محاباة المتبرعين الكبار واستخدام هداياهم لتضليل الناخبين حول مواقع المرشحين وتصرفاتهم (روز أكرمان ١٩٧٨ : ٣٣ – ٤٥).

والمشكلة الرئيسية في تصميم نظام الحملة المالي تكمن في تجنب فرض القيود التي تشجع هي نفسها على عدم القانونية. وعلى الرغم من أن قوانين الحملة المالية في بعض البلدان تعتبر متساهلة أكثر مما ينبغي، إلاّ أنها في بلدان أخرى تعتبر متشددة ومقيدة لدرجة أنها تتطلب عملياً تمويلات مالية خارج الكتب من أجل تمويل الحملات[(٧)]. والقيود على الهبات يمكن تبريرها كطريقة لكبح نفوذ الفساد (كونولي ١٩٩٦ : ٤٩٦). لكن القيود القانونية المشددة يمكن أن تشجع حصول تمويلات غير قانونية غير مبلغ عنها. فعلى سبيل المثال يجادل بعض منتقدي تطبيق النظام الياباني بين أعوام ١٩٧٥ و١٩٩٣ بأنه شجع الدفعات غير القانونية من خلال الحد من تبرعات الأعمال القانونية (كوي ١٩٩٦ : ٢٠٧ – ٢٠٨) وعندما وقع الحظر على

---

(٧) من أجل خلاصة تشير إلى سلسلة من الخيارات، انظر مكتبة القانون في الكونغرس ١٩٩١.

تبرعات الشركات في القانون الياباني عام ٢٠٠٠، حدثت نفس النتيجة، وتشير الفضائح الأخيرة في الدول الصناعية إلى أهمية كل من القوانين الواضحة التي تحكم إغواء الأموال الخاصة وتجهيز مصادر قانونية كافية للتمويل. كذلك يعتمد تأثير الهدايا التي تقدمها الشركات على قدرة السياسيين في تقديم امتيازات فردية لهذه الشركات. وإذا لم تتم السيطرة على مثل هذه الامتيازات أو تجريمها، فإن الفروقات بين الرشاوى وتبرعات الحملات القانونية تصبح غير واضحة، وسوف يعتمد الأمر أولاً على متطلبات تقارير المعلومات وثانياً على ردات فعل الناخبين.

ويمكن للنظام الذي تعشش فيه الدفعات غير القانونية أن يدمر جهود إصلاح عملية تمويل الحملات السياسية. ففي إيطاليا تبدو قوانين تمويل الحملات متساهلة إلى حد ما، إذ يسمح للشركات بتقديم التبرعات طالما هي معلنة ومقبولة من مجلس إدارة الشركة. إلا أنه تم اكتشاف تبرعات غير قانونية بارزة في حالات مكافحة الفساد الأخيرة (كولازنجاري وروز أكرمان ١٩٩٨). لذلك حتى ولو كانت القوانين متساهلة، وحتى لو توفر التمويل العام، فإن سلطات تطبيق القانون ما تزال بحاجة إلى مراقبة الدفعات غير القانونية. وعلى المصلحين أن ينظروا إلى أبعد من تفاصيل قانون الحملة المثالية من أجل السعي إلى إيجاد طرق للحد من صلاحيات السياسيين في محاباة مانحي الهدايا.

وقد تركز الجدل الدائر حول إصلاح تمويل الحملات في الولايات المتحدة بشكل رئيسي على النفوذ الغير ضروري والذي يعطى لكبار المانحين (كوزوك ١٩٩٧، تاننباوم ١٩٩٥). وأدى هذا إلى تعالي الأصوات من أجل دعم حكومي، كما جرت محاولات متواضعة ضمن هذه الخطوط في الانتخابات الرئاسية منذ عام ١٩٧٤ (وي ١٩٩٦: ٢١٢ – ٢١٦). وكان أحد الحلول ينادي بالعلنية.

على الشركات أن تنشئ لجان عمل سياسي من أجل منح الهبات على أن يتم التبليغ عن جميع الدفعات. وتوجد تشريعات تقر بالتبليغ عن هذه الهبات في جميع الولايات الخمسين، ولكن التطبيق يبقى ضعيفاً. وتوجد الكثير من الثغرات (الكسندر ١٩٩١ : ٧٦ – ٧٨، ١١٠) ففي الولايات المتحدة وعلى المستوى الفيدرالي لا يتم وضع القيود على التبرعات المقدمة للأطراف الحزبية[٨]. وقد أدى القلق على الحفاظ على حرية الكلمة إلى تحديد الخيارات في الولايات المتحدة[٩].

ويمكن للحلول أن تطرق المشكلة من أربعة أبعاد:

- البعد الأول يتناول تخفيض تكاليف الحملات السياسية من خلال تقليص مدة الحملة نفسها. والأنظمة التي لا تقوم بتحديد مواعيد الانتخابات المقبلة تستطيع فرض القيود بطريقة جيدة. ولكن تفعيل الحد يصعب في معظم الأنظمة. كذلك يمكن فرض تحديد على طرق إدارة الحملة من أجل إبقاء التكاليف منخفضة.
- ثانياً: يمكن وضع قوانين أقوى للإعلان والكشف، والحكومة الأمريكية حالياً تملك متطلبات قوية للكشف، ولكن العديد من السجلات لا يعلن للجمهور إلا بعد مضي فترة طويلة من انتهاء الانتخابات (الكسندر: ١٩٩١ : ٧٦ – ٧٨).

ويسمح الكشف للمواطنين بالتصويت ضد المرشحين الذين يتلقون أموال خاصة زائدة، كما يعطي الكشف فرصة للعلماء لدراسة تأثير منح الهدايا على التصرف ومراقبة مدى اقتراب هذه الهدايا من الرشاوى.

---

(٨) كوزوك (١٩٩٧) لجنة محلة كولورادو – الجمهورية الفيدرالية في مواجهة هيئة الانتخابات الفيدرالية ١١٦ S.ct ٢٣٠٩ (١٩٩٦).

(٩) كونوللي ١٩٩٦، تاتنباوم ١٩٩٥، بكلي وفالاو ٤٢٤ U.S، ص٣٧ – ٦١ (١٩٧٦).

- ثالثاً: تحد القوانين في العديد من البلدان وفي ولايات أمريكا من الهبات الفردية، وهناك قوانين تحد من إنفاق المرشحين. وقد أوجدت المحكمة العليا في الولايات المتحدة حدوداً للتبرعات في القانون الفيدرالي تتلاءم مع حماية حرية الكلمة، ولكن بعض المحاكم الفيدرالية قامت مؤخراً بإدخال حدود أدنى من قوانين بعض الولا يات (كونولي ١٩٩٦). ولا يجب أن نتقيد هنا بتفاصيل التشريعات الدستورية الأمريكية، ولكن القضية الأساسية التي تهمنا هي: إلى أي مدى يمكن لحكومة ديمقراطية أن تتدخل في آمال مواطنيها بالتعبير عن مصالحهم السياسية من خلال الهدايا التي يقدمونها لدعم أحزابهم أو مرشحيهم؟

- رابعاً: توجد عدة مصادر للتمويل لدى القطاع العام، ففي الولايات المتحدة تقوم الحكومة الفيدرالية بتقديم التمويل فقط لمرشحي الرئاسة وضمن ظروف معينة. كما تقدم عدة ولايات أمريكية دعماً حكومياً للحملات السياسية[١٠]. وتقدم العديد من الدول أموالاً عامة للحملات السياسية ـو تسمح بالإقراض أو بالاقتطاع الضريبي (كالتفلايتر ونابماشر ١٩٩٤: ٢٦١، مكتبة الكونغرس ١٩٩١، كوي ١٩٩٦). وقد قامت ألمانيا بشكل خاص بتجربة عدة معادلات في هذا الإطار ضمن الجهود المبذولة لتحقيق مبادئها الدستورية. ففي ألمانيا حيث يحكم الحزب القوي في الدولة، اهتمت المحكمة الدستورية بمدى التأثير السلبي الذي يخلقه الدعم الحكومي على الأحزاب الصغيرة والحديثة العهد.،

(١٠) انظر الكسندر ١٩٩١ "مينسوتا تسرق الأضواء حول حملة الإصلاح المالي" التقرير الفصلي الأسبوعي للكونغرس ٢٨ نيسان ١٩٩٠: ١٢٤٠ تاتنباوم (١٩٩٥).

وقد قدم آخر قانون تم تشريعه بهذا الصدد، التمويل للأحزاب بموجب سقف عام. ونتيجة لقرار المحكمة الدستورية لعام ١٩٩٢، شدد القانون الجديد على قدرة الأحزاب على جذب الهبات الخاصة والأصوات. وتم توزيع التمويل بما يناسب مع مقدرة كل حزب على جذب الاستحقاقات والأصوات ضمن معادلة تسيء إلى الأحزاب الكبيرة بما يتناسب مع قدرتها على جذب الأصوات. وقد سمح للشركات بتقديم التبرعات مع فرض الاقتطاع على جزء من الضريبة (جنليكس ١٩٩٥، كالتفلايتر ونابماشر ١٩٩٤). كما تم تقديم عدد من الاقتراحات من أجل زيادة التمويل العام في الولايات المتحدة. ويبدي معارضو مثل هذه الإصلاحات قلقهم من أن حدود التمويل والإنفاق العام سوف تحمي المرشحين وتضر بالأحزاب غير الرئيسية.

والمرشحون المنتفعون عامة ويبدؤون بأفضلية أن الذين قد يتغلبون عليهم هم المنافسون الذين يملكون قدرة عالية على الإنفاق كذلك يتمتع المرشحون المنتفعون بأفضلية التنافس على التمويل (سيندر ١٩٩٢) ويمكن تصميم معادلات التمويل العام من أجل التغلب على أفضلية المرشحين من ذوي المناصب، ولكن تصميم نظام عملي قد يكون صعباً.

فعلى سبيل المثال: قدمت ولاية مينسوتا تمويلاً عاماً للمرشحين يساوي نصف المصاريف المستقلة المطلوبة منهم[11].

---

(١١) تاتنباوم (١٩٩٥ : ١٥٦) تم تغيير القانون من قبل محكمة استئناف فيدرالية ضمن قوانين حرية الرأي في دستور الولايات المتحدة. ولكن المحكمة العليا لم تلغ هذه القضية – المصدر نفسه: ١٥٢.

ولكن إحدى الدراسات دلت على أن قانون مينسوتا لم ينجح في مساعدة المرشحين المتنافسين. ففي عام ١٩٩٢ حصل المرشحون ذوي المناصب من التمويل العام على ٢٠٠٠ دولار زيادة عن المرشحين المنافسين (ثومبسون ومونكريف ١٩٩٨ : ٢٢٥). لاحظ هنا أن قانون مينسوتا جاء معاكس تماماً للقانون الألماني الذي يقوم بتقديم تمويل الحد الأعلى للأحزاب بما يناسب قدرتهم على جذب الاستحقاقات. والقضية المطروحة هنا هي هل على التمويل الحكومي أن يُبنى على أن يواجه قدرة المرشح أو الحزب على فتح مصادر تمويلية خاصة. يملك قانون مينسوتا إيجابية واحدة على القانون الألماني، فهو لا يعطي اللاعبين السياسيين دافعاً مخادعاً لجذب المال الخاص واستخدامه للحصول على أموال عامة موازية ومن ثم إعادة الدفعة بسرية (رودزيو١٩٩٤). كما أنه على العكس من ذلك يهدف إلى التخفيف من تأثير الأموال الخاصة في الحملات السياسية.

وبالتناوب، يمكن إعطاء الأموال العامة للمرشحين الذين يظهرون تأييداً شعبياً ملموساً. إحدى الطرق لعمل ذلك هي في إعطاء الناخبين وصولات لدعم المرشحين الذي يختارونهم. فمثل هذه الخطة يمكن أن تجمع التمويل العام ضمن نظام متساوي لتخصيص الأموال (أكرمان ١٩٩٣).

وبتطويرها للمبادئ الديمقراطية، يمكن لهذه الخطة أن تقلل من تأثير المصالح الغنية. ولكن إذا لم يتم مراقبتها جيداً فقد تؤدي إلى زيادة الدفعات غير القانونية. وقد يجد الأفراد الأغنياء أو الشركات الغنية التي تملك مصالح سياسية قوية طريقاً قانونياً هاماً لتقريب النفوذ، إذ يصبح بإمكانهم ممارسة الضغط على أعضاء الكونغرس بدون دعمهم مالياً، وتصبح النتيجة دفعات تحت الطاولة، خاصة للخاسرين في سبقا الإيصالات. وقد يحتاج الأمر إلى تقوية قوانين تضارب المصالح وتطبيقها بشكل

أشد بسبب ازدياد الحوافز أمام السياسيين لسلوك الطرق المؤدية للمكاسب المادية مع إدخال نظام الإيصالات. ويحتاج إصلاح تمويل الحملات إلى الحذر في تصميمها من أجل تجنب إدخال حوافز جديدة للاستخدامات الخاطئة من خلال إغلاق الطريق أمام البدائل القانونية السابقة.

استنتاجات:

لا تعتبر الانتخابات الديمقراطية علاجاً ثابتاً للفساد، بل على العكس من ذلك فإن بعض النظم الانتخابية تعتبر عرضة لنفوذ المصالح الشخصية أكثر من غيرها. وعندما تسيطر على السلطة فئات ضيقة المصالح، فإن بعضها قد يستخدم طرقاً قانونية والبعض الآخر يتبع طرق الفساد. واختيار هذه التكتيكات يتأثر بطبيعة النظام السياسي. والانتخابات التنافسية في جميع الديمقراطيات تساعد على الحد من الفساد بسبب وجود حوافز لكشف فساد المنتخبين لدى مرشحي المعارضة. ومع ذلك فإن الحاجة إلى تمويل الحملات السياسية تدخل حوافز جديدة لمصلحة المصالح الخاصة غير موجودة في الأنظمة الأوتقراطية. وهذه الحوافز قد تكون عالية حين تقوم الحملات الانتخابية بتخصيص مكافآت للناخبين. بمعنى أن يقوم السياسيون برشوة الناخبين. ويمكن للتبرعات غير القانونية التي تدعم الحملات السياسية إضافة إلى رشوة السياسيين، أن تؤدي إلى إحداث اختلال في الأنظمة الديمقراطية. وحتى لو قدمت الرشوات المقدمة من قبل الأفراد الأغنياء والشركات فائدة للجان الحملات والأحزاب والسياسيين والناخبين، وليس لحسابات بنوك السياسيين، فإن التأثير التخريبي للدفعات السرية غير القانونية يمكن أن يكون كبيراً، فمثل هذه الدفعات تقدم في الغالب للحصول على امتيازات قانونية وتنظيمية. ولكن فعاليتها تعتمد على تنظيم الطرق التنفيذية والقانونية. وتركز الشركات الفاسدة والأفراد الفاسدون على

الحصول على امتيازات خاصة للشركة أو للفرد. ولا تكفي الانتخابات لإيقاف مثل هذه الدفعات. وتبقى هناك ضرورة لوجود إشراف حكومي من أجل المحافظة على مسائلة الحكومة. فالحكومات الديمقراطية يجب أن تضع سياسات واضحة للحد من حوافز الفساد.

٩

السيطرة على السلطة السياسية

تعتبر المسائلة الحكومية ضرورية للسيطرة على الفساد. فكل من الديمقراطية والأتوقراطية يمكن أن تكون فاسدة للنخاع، وكل منهما يمكن مسائلته بطرق مختلفة. والانتخابات قد تقيد السياسيين، ولكنها كما رأينا سابقاً تبقى أداة غير كاملة. ويمكن للمسائلة الحكومية أن تتوفر حتى في البلدان التي لا توجد فيها انتخابات أو يوجد فيها حزب مهيمن يربح الانتخابات دائماً. وقد تكون هذه القيود أكثر صعوبة للقبول لدى الأوتوقراطيين منها لدى المسؤولين المنتخبين. ولكن حتى المسؤولون الديمقراطيون يمكن أن يقاوموا الإصلاحات التي تعرضهم للتدقيق والانتقاد. كما يمكن وضع حد للفساد من قبل كل من البنى الحكومية الداخلية والمنظمات التي تقيد المحظورات إضافة إلى الضغط الخارجي من الجمهور.

إن وضع القيود على قدرات السياسيين والمؤسسات السياسية إذا جاء بالترافق مع المراقبة المستقلة والتطبيق المستقل، يمكن أن يُشكل استراتيجية فعالة لمكافحة الفساد. ففي النظام الديمقراطي تشمل هذه القيود فصل السلطة بين الفروع التشريعية

والتنفيذية. أي إقامة نظام قضائي مستقل ونيابة عامة مستقلة إضافة إلى بنية فدرالية يمكن أن تحد من سلطات الزعماء السياسيين، ولكن تجزئة السلطة السياسية قد لا تكون فعالة بالضرورة. ففي بعض الظروف يكون النظام المؤلف من عدة نقاط نقض (فيتو) عرضة بشكل خاص إلى نفوذ غير مناسب.

ويمكن للنظام الفدرالي أن يقوم ببساطة بتقديم فرصة للزعماء السياسيين المحليين والحكوميين لكي يُثروا على حساب الصالح العام. وتعتبر المصادر المستقلة للسلطات القضائية وللنيابة العامة أقل إثارة للمشاكل من هذه الناحية على الرغم من أن هذه المؤسسات نفسها يجب أن تكون بالطبع خالية من الفساد والمحسوبيات. إن الاستقلالية أمر ضروري ولكنه ليس بالأمر الكافي.

هناك فئة أخرى من الإصلاحات التي ترفع من انفتاحية الحكومة ومحاسبتها. فالحكومة تجمع المعلومات وتقدمها، ويعمل كل من الإعلام ومجموعات المواطنين بحرية. ولدى الأفراد والفئات طرق فعالة لتحدي النشاطات الحكومية. وعلى الرغم من أن مثل هذه السياسات قد تكون مقبولة أكثر لدى الزعماء في الأنظمة المنتخبة ديمقراطياً إلا أنها قد تؤثر أيضاً على الأنظمة غير الديمقراطية والتي يحتاج زعماؤها في كل الأحوال إلى تأييد شعبي من أجل الاحتفاظ بالسلطة.

المراقبة والتوازن في العملية القضائية:

في ظل حكومة تمتلك مراقبات وتوازنات قوية، لا تحظى أية مؤسسة عامة بالقوة التامة. ويصل هذا الأمر إلى حده الأقصى في الولايات المتحدة. ولكن حتى الديمقراطيات البرلمانية تملك بالعادة بعض القوة. وعلى نفس الوتيرة تقيد أحزاب المعارضة وديناميات التحالف من سلطة أنظمة الحكم الواحد. فقد يكون لديها مجلس

أعيان مقام على مبادئ تمثيل مختلفة، وقضاء مستقل ودستور لا يتم تعديله إلا بإجراءات خاصة أو حقوق إنسان يحميها الدستور.

وفي النظام السياسي الذي تتعدد فيه نقاط النقض مثل حكومة الولايات المتحدة الفيدرالية، يتمتع الواضع الحالي بأفضلية مميزة. ففي مجلس الشيوخ (Senate) يتطلب التهديد بإعاقة التصديق على مشروع قانون معين خمسي الأصوات + صوت واحد. ويعني هذا القدرة على إيقاف مناقشة قضية، أي أنه يمكن لواحد وأربعين عضواً في مجلس الشيوخ أن يعطلوا مشروع قانون أيده الرئيس إضافة إلى أغلبية من كل مجلس. وإذا لم ينجح مشروع القانون أو لم يتم اقتراحه فإن تمريره يحتاج إلى تصويت الأغلبية في البرلمان وفي مجلس الشيوخ، ثم يرسل مشروع القانون إلى الرئيس، فإذا وقعه يصبح المشروع قانوناً، وإذا نقضه يعتبر مهزوماً، إلا إذا صوت ثلثا أعضاء المجلسين لإبطال النقض. ويمكن إعاقة تمرير مشروع قانون حائز على الأغلبية في الكونغرس ومعارض من قبل الرئيس بثلث الأعضاء من كل مجلس. هل يمكن التوصية باستخدام التركيبة الحكومية الأمريكية كإطار لمكافحة الفساد؟. الجواب يعتمد على الأهداف التي يتوخاها الفاسدون.

وإذا ما أرادوا تعطيل أمر، فإن النظام يشكل حاجز مراقبة ضعيف أمام الفساد لأنه سهل التناول نسبياً. فهؤلاء الذين يسعون إلى النفوذ يحتاجون فقط إلى العثور على نقطة الضعف في مجموعة ثم يفسدونها أو يشترطون عليها من خلال تبرعات الحملات، أما الذين يملكون القوة لوضع الأجندة فسيكونون محور تركيز الرشاوى الفاسدة والهبات القانونية في الحملات لأن بإمكانهم إبعاد القضية عن عيون الرأي العام. وواضعو الأجندات في الحقيقة يتمتعون بأفضلية شن حملات التمويل القانونية (أشولايبهير وسيفور ١٩٩٦).

كما أنهم قد يكونون هدفاً للدفعات غير القانونية حين يرغب الراشي في إبقاء النظام السياسي بعيداً عن شأن شعبي محتمل. إن تحقيق أمر إيجابي هو أصعب من تعطيل قانون مكلف. وهنا تكمن إيجابية التعقيدات اللامركزية بالنسبة لهؤلاء الذين يريدون السيطرة على المحظورات. ومع ذلك فإن الصعوبة في فرض النفوذ تعتمد على ما إذا كانت الجهة الخارجية تسعى إلى مكسب عام أو إلى مكسب خفي. في حالة المكسب العام قد تميل بعض حلقات السلسلة إلى محاباة سياسة بدون دفعات، فبعض المشرعين قد يكون لهم أنصار يستفيدون من السياسة بحيث أن واحداً من مجالس الكونغرس أو كليهما يدعمان القانون بدون اللجوء إلى دفعات. والسياسيون المرتبطون إيديولوجيا قد يؤيدون هذه السياسة ولا يستطيعون أن يطلبوا دفعات. لذا، في القضايا المغلقة يظل هناك بعض المشرعين المتأرجحي الأصوات الذين قد يتطلب الأمر التأثير عليهم، كما أن الرئيس قد يؤيد الاقتراح لأسباب حكيمة أو سياسية، والسلطة القضائية ترفض فقط القوانين التي تخالف الدستور. لذا ينجح هؤلاء الذين يُريدون التأثير على النتيجة أن يركزوا على قلة فقط من أصوات النقض المحتملة.

فالفساد يمكن أن يترك تأثيره على الرغم من تعقيدات العملية التشريعية. أما في حالة وجود مكسب خفي وخاص فمن غير المرجح أن ينجح الفساد لأن المرء يحتاج إلى شراء كل نقطة قرار، وهذا أمر خطير ومكلف لأن مسؤولاً شريفاً واحداً يمكنه تفتيت الجهد كله. وقد ينطوي كشف الأمر ليس على اتهامات بالرشوة فحسب بل على إفشاء الأمر الخاص الذي كان الفاسدون ينوون شراءه.

وبالطبع ليس هناك حاجة دائمة للحصول على المكاسب الخاصة بوسائل خفية. في الولايات المتحدة، غالباً ما تنتهي الصفقات التي تتم فيها مقايضة سلسلة

من المكاسب مجتمعة في قانون فردي بطريقة تتمكن فيها من نيل دعم الأغلبية[1]. أما في الأنظمة السياسية التي تبرز فيها علاقات القرابة والصداقة أكثر منها في النظام الفيدرالي الأمريكي، فإن مثل هذه النتائج قد تكون أكثر حدوثاً وقد بنيت القوانين على أساس حصول الجميع على شيء لإرضاء مناصريهم الأقوياء. وهنا لا توجد ضرورة للفساد.

خلاصة الأمر، أن تعدد مصادر السلطة يعطي أفضلية للوضع الراهن، بحيث لا تستأثر فئة واحدة بالسلطة المطلقة. ولا يمكن عمل شيء إلا بموافقة جميع الهيئات المنفصلة عن بعضها البعض. وتنطوي القيود المفروضة على السلطة التشريعية في النظام الأمريكي على تكلفة عالية وتعقيدات أمام الحصول على مكاسب جديدة من الحكومة. إذ يصبح استخدام آلية فاسدة لتمرير قانون ما مغامرة مكلفة. وتكون الرشوة أكثر فعالية وأقل ثمناً إذا كان الهدف هو ببساطة إعاقة تمرير مشروع قانون. وفي الولايات المتحدة يميل الفساد إلى محاباة محاولات عرقلة القوانين وإقفال القضايا بسبب اقتصار الضغط على فريق واحد من الحكومة فقط، وتشير التجربة الأمريكية إلى أنه مهما تكون المكاسب الأخرى، فإن وجود حكومة ذات سلطات منفصلة ليس بالأمر المرغوب بوضوح كوسيلة لمكافحة الفساد.

---

(١) انظر دوغلاس أرنولد الذي يقول بأن القوانين التي تشتمل على مواد كثيرة في آن واحد، قد تكون ضرورية لتمرير أشكال معينة من الحلول الوسط التي تصب في الصالح العام (أرنولد ١٩٩٠: ١٣١ - ١٣٢).

تطبيق المسائلة:

يفوض المشرعون غالباً تطبيق القوانين إلى السلطة التنفيذية. وقد ناقشت سابقاً أن هذه الطريقة مرغوبة من أجل الحد من الفساد السياسي. لذا فإن من الجدير ملاحظة قيام المشرعين غالباً وبشكل طوعي بصياغة القوانين التي تحد من سيطرتهم على عملية التطبيق.

والقوانين تترك أمر تطوير المعايير الدقيقة للمؤسسات الحكومية ولكنها قد تضع بعض المتطلبات الإجرائية التفصيلية (مو ١٩٩٠ ، روز أكرمان ١٩٩٢ : ٣٣ – ٩٦). وتجمع التبريرات التقليدية لمثل هذا الأسلوب على الإيمان في خبرة المؤسسات التنفيذية، مع الزعم بأن المشرعين لا يجب أن يتدخلوا في اختيار المستخدمين ولا التدابير ولا في تقرير أولويات التطبيق. لذا يتم تفويض أساليب التنظيم بسبب عدم كفاءة المشرع للمضي بتلك المهمة التشريعية، كما أن المهمات التطبيقية والمهمات التي تتناول القضاء بين الناس لا تلائم المشرعين في ظل نظام فصل السلطات.

ومع ذلك يشرح تيري مونبيه القوانين الأمريكية كرد على الشكوك التي تطلق حول من سيسيطر على التشريع مستقبلاً. وتدفع جماعات المصالح لإصدار قوانين تفصل السياسة عن الإدارة، وذلك تعبيراً عن قلقها من سيطرة الخصوم. كما ترضى بنفوذ أقل لنفسها كطريقة أخرى لإسكات خصومها. ويدعم الخصوم الراغبون في خلخلة فعالية القانون، إيجاد وسائل إدارية غير فعالة، ويمضي معهم أنصارهم بسبب شكوكهم في مستقبل نفوذهم السياسي (مو ١٩٩٠). ويؤمن مو بان الأنظمة البرلمانية ليست عرضة لنفس الضغوط. ويجادل مايكل كالدويل ومو معاً بتفوق النظام الإنجليزي بسبب سهولة إبطال القوانين بعد تمريرها. لذا فلن يفيد كثيراً بناء

أنظمة بيروقراطية صارمة لأنها لن تستطيع أن تحمي المسؤول دون حدوث تغيير في النظام. ويفترض الاثنان أن المؤسسات الحكومية تصبح أكثر ارتياحاً مع وجود قوانين مفروضة من الخارج، وأن النظام البيروقراطي نفسه سيصبح أكثر بساطة وتماسكاً وعقلانية (مو وكالدويل ١٩٩٤).

وتبدو هذه الادعاءات المعيارية التي يضعها مو وكالويل مفرطة في الانتفاخ. ومهما تكن التفسيرات لوجود تفويض مقيد في الولايات المتحدة فإن النتائج ليست سيئة، فالقوانين العامة التي تصدر عن المؤسسات الخاضعة للقوانين تملك سلطة قانونية، لذا فإن طريقة إصدارها تتطلب مسائلة لأن مثل هذه الطرق قد تقع تحت نفوذ شريف أو نفوذ فاسد لصالح الجماعات الضيقة التركيز. وسواء ركز المرء على مسائلة الفرع التنفيذي أمام الجمهور أو على تجنب الدفعات الفاسدة، فإن القيود الإجرائية لمرسوم الإجراءات الأمريكية (SSO ٥٥١ – ٥٥٦، ٧٠١ – ٧٠٦) تبدو قيِّمة. ففي ظل هذا المرسوم، يتوجب على المؤسسات أن تحدد نواياها قبل إصدار أي قانون. وأن تتقبل الشهادة من أي سلسلة عريضة من الأفراد والمجموعات وأن تصدر تصريحاً حول الأسباب بالتزامن مع قرارها النهائي. ويمكن تحدي مثل هذا القانون في المحكمة في حال لم تتبع الإجراءات المناسبة أو في حال جاءت النتيجة غير ملائمة مع القوانين الموضوعة.

وقد تعرضت هذه الطريقة للانتقاد بصفتها مستهلكة للوقت ومرهقة ولكن الإرباك هو الثمن الذي يدفع للقيود الموضوعة على قدرات السلطة التنفيذية (روز أكرمان ١٩٩٥ أ).

من باب المقارنة يفرض النظام البرلماني الألماني قيوداً أقل على قدرات السلطة التنفيذية لوضع القوانين، ولكن يجب أن تخضع القوانين الفيدرالية المدارة من قبل

الولايات إلى موافقة مجلس الشيوخ الذي يمثل حكومات الولايات. عدا عن ذلك تعتبر إجراءات سن القوانين في ألمانيا أقل شفافية منها في أمريكا وقد وجه إليها النقد بسبب كونها منفتحة أكثر على النفوذ الصناعي. والدفعات هنا ليست مشكلة. ولكن المشكلة قد تكون في النفوذ المفرط (المصدر نفسه). وتبدو بريطانيا أقل تقييداً لمثل هذه الإجراءات من ألمانيا وهذا يعني وجود عملية إدارية أكثر عقلانية من دون أن يكون هناك سبباً منطقياً ومعقولاً لماذا يجب أن تكون النتائج هكذا. فإذا ما أرادت الفئات المصلحية نفوذاً فهي قد تحصل عليه بطريقة تحتمل الفساد وعدم الشفافية في ظل النظام الإنكليزي المتساهل. وقد يكون مو (١٩٩٠) محقاً في قوله بأن الولايات المتحدة تفرض العديد من القيود على العمل الإداري. ومع ذلك فإن نظام قوانين إدارية مرتبط بتشريعات الأغلبية الحالية ويفتقر إلى إجراءات وقائية يبدو أكثر قابلية للخضوع لنفوذ الجماعات الضيقة. لذا من وجهة نظر تقييد سعي السياسيين والجماعات الضيقة للمكاسب، تُظهر القيود الإجرائية القانونية الضعيفة والصادرة عن الحكومات البرلمانية، مشاكل في المسائلة أكثر جدية من تلك التي يمكن أن تَظهرْ في نظام يملك فيه المشرع السلطة والحافز لتقييد البيروقراطية.

وقد تطرأ سلسلة أخرى من المشاكل في الأنظمة السياسية ذات الأفرع التشريعية الضعيفة. ويجادل منتقدو حكومات أمريكا اللاتينية بأن معظم هذه الدول تملك سلطات تنفيذية مفرطة في القوة. وبعكس الكونغرس الأمريكي لا يملك المشرعون في أمريكا اللاتينية في الغالب إلا القليل من النفوذ (مين ويونغ وشوغارت ١٩٩٧). نتيجة لذلك تظل الحوافز لنيل المكاسب والفساد عالية ضمن الفروع التنفيذية.

فالرئيس يملك قوة واسعة لإصدار المراسيم، ويمكنه إقامة حساب مالي سري لاستخدامه في مكافأة أنصاره، كما أنه أقل عرضة للمراجعة الشعبية في منصبه. إضافة إلى ذلك فإن القضاء يعتبر بشكل عام أقل استقلالاً من الناحية العملية ونادراً ما استطاع حتى في الأيام الحالية أن يضع قيوداً فعالة على تصرفات التنفيذيين[٢]. وتتبع بعض الدول الآسيوية نمطاً مشابهاً، فعلى سبيل المثال كان التنفيذيون في تايلند يسيطرون على النشاطات التشريعية ويحدون منها لكي يستطيعوا أن يحكموا بالمراسيم (باسوك وسنغ سيد ١٩٩٤). وقد رافق هذه السيطرة التنفيذية علاقات مقربة بين الحكومة ورجال الأعمال (أنيك ١٩٩٤ : ٢٠٨ — ٢١١، هلويسون ١٩٩٣). وقد شجعت قلة المسائلة للتنفيذيين على تسهيل الفساد من خلال مركزة السلطة التنظيمية بيد التنفيذيين وإعطائهم صلاحيات واسعة. وفي العديد من البلدان يبقى القضاء ضعيفاً. وتمثل الصين حالة متطرفة حيث أقرت بعض المحاكم بأن مجلس الشعب هو الذي يبت في شرعية القوانين الإجرائية وليس المحكمة. كذلك لا توجد استقلالية للقضاة بعيداً عن باقي الحكومة. إذ تتحكم الحكومات بموازنتهم وبشروط تعيينهم على كل المستويات (بينغ ١٩٩٤ : ٦-٧، ١٧ — ١٨). ومهما كانت بنية الحكومات، فإن مصالح الفئات الضيقة تبقى هي المهيمنة في مواجهة معارضة هزيلة. وحين تصبح هذه الفئات في وضع مهيمن، فإن هذا من شأنه أن يعيق جهود الإصلاح. وهذه الحالات تشير إلى أن إصلاح القوانين الإدارية يجب أن يكون جزءاً من استراتيجية مكافحة الفساد. كما يجب تفحص خلفية الظروف التي تحدد وضع القوانين في الفرع التنفيذي من أجل ضمان وجود شفافية ومشاركة كافية. ويحتاج الشعب إلى منافذ

---

(٢) بورنر، برونيتي ووِيدر (١٩٩٢ : ٢٨ — ٣٠) دل غرانادو (١٩٩٥ : ١٩ — ٢٠) مانزيتي وبليك (١٩٩٦).

للاحتكام إلى القضاء في حال عدم اتباع الحكومة لإجراءاتها الموضوعة أو تصرفها برعونة. والهدف هو جعل الصفقات الفاسدة صعبة التخفي من خلال فرض مراجعة لطريقة العمل وللنتائج السياسية. ويمكن لعملية المراجعة التي تهدف إلى تحقيق سياسة أساسية جيدة ومحاسبة ديمقراطية أن تؤدي إلى مكافحة مباشرة للفساد. ومع ذلك فإن الدول التي تملك قضاء فاسداً وغير مقيد سوف تتردد بالتأكيد في إعطائه سلطات إضافية، كذلك إذا قام القضاء المستقل بفرض قوانين محلية لبعض المصالح التنظيمية فإن هذا من شأنه أن يصعب عملية الإصلاح دون اللجوء إلى تغيير في أسس المعايير القانونية. على سبيل المثال تم عرقلة مراقبة الصناعات البنكية في الفليبين في أعوام الثمانينات من خلال إطلاق دعاوى رفعت من قبل البنوك ضد المؤسسات التنظيمية والمسؤولين الحكوميين أنفسهم. وكما اعترف أحد المصرفيين بقوله "كانت الدعاوى طريقة لمنع المسؤولين من تطبيق القوانين من خلال إرهاب البيروقراطية" (أخذت عن هتش كروفت ١٩٩٨ : ٢٠٢).

وعلى الرغم من أن تفاصيل العملية الإدارية الأمريكية تتحمل بعض الإصلاح، إلا أن المبادئ الأساسية تعبر عن جوهر التصرف البيروقراطي في المسائلة ومرسوم التدابير الإدارية يتطلب إدخال المشاركة الشعبية في عملية صنع القوانين كما يتطلب التزاماً حكومياً بتعميم نشاطات الحكومة وتقديم تفسير لها. ومثل هذه المتطلبات لا تتلاءم مع الحكومات الديمقراطية فحسب بل تحد من فرص الفساد والأنواع الأخرى من فرض النفوذ من خلال تبني طرق إدارية أكثر شفافية[٣].

---

(٣) انظر دل غرانادو (١٩٩٥ : ١٩ – ٢٣) الذي يناقش هذه النقطة حول أمريكا اللاتينية فمثلاً لا تمتلك بوليفيا قانوناً للإجراءات الإدارية.

الفيدرالية مخرج وصوت:

في النظام الفيدرالي، يملك كل كيان حكومي مجالاً يمارس فيه سلطاته، ولا يحتاج المرء إلى موافقة أي وحدة حكومية أخرى طالما بقي الأمر ضمن سلطاته القضائية. أما حين يتخطى ذلك فإن عليه أن يتوقع المواجهة. ويمكن للحكومة الوطنية أن تقيد الولايات كما يمكن للولايات أن تقيد بدورها السلطات المحلية. والمؤسسات التي تعمل عالمياً يمكن أن تعمل كحاجز مراقبة على الحكومات الوطنية. مثل هذا النوع من الفعالية يحمل في طياته مشكلات معينة لأن الأقوياء المهيمنين في أعلى السلطة لا يمكنهم الزعم بأنهم يمثلون مصالح المواطنين الموجعين. ومع ذلك ففي سياق السيطرة على الفساد، هناك حالتان يمكن للتدخل أن يكون مبرراً فيهما: الأولى: قد يقوم السياسيون الفاسدون بتقييد التجارة عبر حدود الولايات عالمياً ويتسبب المسؤولون المتواطئون مع الشركات الفاسدة في إيقاع الأذى على توقعات الأعمال الدولية النظيفة. داخل البلد يمكن لحكومات الولايات أو المقاطعات أن تقيد التجارة عبر الولايات من أجل حماية المصالح المحلية (مو ١٩٩٥) وفي مثل هذه الحالات يمكن للسلطات الدولية أو الوطنية أن تضع حداً لإجراءات الحماية التي تقوم بها الحكومات الأدنى مستوى.

الحالة الثانية: قد تجد الدولة أو الحكومات المحلية نفسها تحت سيطرة النخب الضيقة التي تستخدم آلية الحكم لتحقيق مكاسبها الشخصية. وعلى الرغم من أن التنافس بين السلطات القضائية حول موارد الاستثمارات قد يحد من احتمالات الفساد. إلا أنه لا يلغيها تماماً. كما أن صغر هذه السلطات القضائية وضعف هيمنتها يمكن أن يفتح منفذا للعلاقات الفاسدة (رودن وروز أكرمان ١٩٩٧). بالتأكيد فإن الحكومات المحلية في البلدان هي الأكثر قابلية للفساد والمحسوبيات، وهذا يشمل

الدول المتقدمة مثل الولايات المتحدة وألمانيا، فالعمل المتقارب والحميم بين السلطات الحكومية والمصالح الخاصة يحد من السياسة الحزبية ومن الرقابة التي تفرضها (سيسيل ١٩٩٧ : ٨٥ - ٨٦)[٤].

وفي مثل هذه الحالات يصبح التدخل مرغوباً من قبل الحكومات الأعلى مستوى، فعلى سبيل المثال: ينشط المكتب الفيدرالي للتحقيقات في مراقبة الفساد على مستوى الولايات في الولايات المتحدة. كذلك الأمر عندما تقوم الحكومات الفيدرالية بمنح هبات للحكومات الأقل مستوى، فإنها تطلب منها غالباً إقامة أنظمة للمحاسبة. وفي المملكة المتحدة توجد لجنة مراقبة حسابات (ديوان محاسبة) تراقب مدى استقامة الحكومات المحلية. ويمكن للتداخل بين السلطات القضائية أحياناً أن يجد أبعاداً عالمية، فقد اختار أحد المرتدين عن كارتل المخدرات في كولومبيا نظام العدالة

(٤) انظر الأمثلة التالية: في إيطاليا يسهل صغر حجم الحكومات المحلية من سيطرة المافيا العائلية على السياسات المحلية (غامبيتا وروبيتر ١٩٩٥ : ١١٩) وفي تايوان يبرز الفساد في المقاولات الحكومية المحلية كمشكلة معروفة وفي اليابان لم تتسرب إصلاحات المشتريات التي أجريت على المستوى الفيدرالي إلى الحكومات المحلية حيث تنتشر ظاهرة التلاعب بالمناقصات والمحاباة (بريتاي ١٩٩٧ : "بيدريجورز، فار إيسترن إيكونوميك ريفيو عدد ٢٣ آذار ١٩٩٥). وفي جنوب أفريقيا بقيت مؤسسات حكومات الولايات والحكومات المحلية ضعيفة وغالباً تحت سيطرة السياسيين الباحثين عن الكسب (روبن فيلد ١٩٩٧) في حين أدت سياسة جديدة لتفكيك المركزية إلى زيادة غنائم المكاتب على المستوى البلدي (هاي وود ١٩٩٦ : ١٣٠) ويعتبر الفساد مألوفاً على المستوى البلدي في تشيلي حيث المؤسسات الحكومية بعيدة ومغلقة عن التدقيق الشعبي (ريهيرين ١٩٩٧ : ٣٣٠) وفي الصين تم تفكيك المركزية دون أي زيادة في قدرة الاستيعاب على المستوى المحلي على الرغم من أن بعض الولايات الصينية استغلت قواها الجديدة لتطوير النمو الاقتصادي. أما في المقاطعات الأخرى فكانت النتيجة فساداً عاماً وسوء استخدام للموارد الحكومية وقد برزت هذه المشكلة خاصة في القطاع البنكي حيث كانت القروض تمنح لأسباب اقتصادية (بيرنز ١٩٩٣ : ٣٥٧).

الأمريكي على نظيره الكولومبي وأتاح له هذا الأمر لأن يكشف عن الدفعات الفاسدة للسياسيين الكولومبيين.

وعلى العكس من ذلك، يمكن تقرير مكافحة الفساد أحياناً بتحديد سلطات الحكومة المحلية في مواجهة سلطات الولايات، وفي مثل هذا السيناريو يصبح التهديد بالخروج وسيلة للمكافحة. والخروج لا يحتاج إلى جهد منظم ومخطط. ففي عالم توجد فيه حكومات على نفس المستوى، يتحدد فساد المسؤولين الحكوميين وقلة فعاليتهم بقدرة شركات الأعمال والأفراد عل الذهاب إلى مكان آخر. فالشركات التي تحاول أن تقرر أين تبني مصنعاً لها يمكن أن تحد من طلبات الرشاوى باختيارها لعدة مواقع مناسبة. وسكان القرية التي ينتزع مسؤولوها رشاوى ثقيلة مقابل إنجاز أعمال روتينية، يستطيعون أن ينزحوا إلى قرية أخرى. وحركة الناس والعمال تحد بوضوح من قدرة المسؤولين على انتزاع الدفعات مقابل الخدمات التي تعتبر أصلاً من حقوق المواطن (مونتينولا، كيان، وينغاست ١٩٩٥، وينغاست ١٩٩٥)[٥]. ولكن الحركة لا تساعد دائماً إذا كانت تعني أن القضاء الفردي يجد صعوبة في السيطرة على التصرفات المكروهة. لنفرض على سبيل المثال أن إحدى الحكومات المدنية قد أنشأت جهاز شرطة نظيف استطاع أن يحد من القمار غير القانوني. عندها وببساطة ينتقل المقامرون إلى ضاحية أكثر صداقة تمكنهم من ممارسة أعمالهم، تماماً كما يحدث أحياناً في الولايات المتحدة[٦]. ولعل السهولة التي تعبر فيها الأموال الحدود القومية لترتاح في جنات مالية مختلفة، تعطي مثلاً آخر: كيف يمكن للسلطات القضائية

(٥) رؤى مخبر مو كارتل كالي يؤدي إلى توريط مسؤولين كولومبيين (واشنطن بوست ٢٨ كانون ثاني ١٩٩٦).

(٦) مثل من فورت لين نيوجيرسي، عبر نهر هدسون من مدينة نيويورك. ارتكب المنظمون الموسرون لألعاب القمار غير القانونية خطأ واحداً: استثمروا في مشاريع فورت لي للمساكن المشتركة وهذه المشاريع امتلأت لاحقاً بمهنيين شباب يحملون عقليات إصلاحية، قاموا بالتصويت لصالح مجلس بلدي تعهد بإغلاق صناعة القمار في البلدة (أميك ١٩٧٦ : ٨٩).

المتنافسة والمتعددة أن تجعل من السيطرة على الفساد والاحتيال والتهريب الضريبي أكثر وليس أقل صعوبة؟ لأنك عملياً لا يمكنك أن تقرأ الفرق بين المنافسة البناءة والمنافسة الهدامة. فعدم مركزية البنى الحكومية يمكن على الأفضل أن يُساهم مساهمة هامشية في مكافحة الفساد(٧).

المؤسسات المستقلة للقضاء والنيابة العامة:

تملك العديد من البلدان قوانين نموذجية لمكافحة الفساد، ومترابطة في العالم الواقعي (سينغ ١٩٩٧ : ٦٣٦، الأمم المتحدة ١٩٩٠ : ٢٢ – ٢٧). حتى ولو كانت النيابة العامة في أي بلد تبدي نشاطاً ملحوظاً، فإن هذا لا يعني شيئاً إلا في حالة كون النظام القضائي نظاماً شريفاً. وفي غياب مثل هذه المؤسسات الرئيسية، يتوجب إقامة هيئات متخصصة لمكافحة الفساد بشكل مطلق(٨).

القضـــاء:

ليس باستطاعة الحكام استغلال وظيفتهم لتحقيق الربح الشخصي لأن قراراتهم تساهم في تحديد توزيع الثروة والسلطة. فالقاضي الفاسد أو الذي يعتمد على طرف سياسي يمكن أن يسهل انتشار الفساد إلى أعلى مستوى، إضافة إلى تخريب الإصلاحات وتجاوز الأعراف القانونية. وعندما يكون القضاء جزءاً من

---

(٧) مثل تاريخي من مصر تحت حكم محمد علي في العشرينات من القرن الثامن عشر يوضح المشكلة: يقول الإنجليزي الذي عاش في مصر في ذلك الوقت أن قرارات الحكام كانت تتأثر بمرتبة المدعي العام أو الدفاع أو برشوة من أحدهما. وفي بعض المناسبات وخاصة في الدعاوى الطويلة كانت الرشاوى تدفع من كلا الطرفين ويصدر القرار لصالح من يدفع أكثر: "عن جونسون (١٩٩١ : ٦٨٦) يدعي ماكلين (١٩٩٦ : ١٥٧) أن في جاكرتا بأندونيسيا تلحق العدالة من يدفع أكثر ويقول أن مثل هذه الواقعة تحصل في العديد من البلدان.

(٨) المحكمة تخلع "راو" كرئيس للتحقيقات في الرشاوى السياسية (التايمز عدد ٢٢ آذار ١٩٩٦).

النظام الفاسد يعمل الفاسدون والموسرون وهم مطمئنون لحصانتهم وواثقون من أن دفعة مناسبة من النقود تعالج أي مشكلة قانونية تطرأ أمامهم. ويتجاوز تأثير هذا الأمر حدود القطاع العام ويشمل النزاعات الكاملة الخصوصية حول العقود والملكيات. إذ يتم تنظيم عقود الأعمال بطريقة غير فعالة من أجل تفادي المواجهة مع النظام القضائي ويُستغل الناس العاديون بسبب افتقارهم إلى الوصول لنظام غير متحيز لحل النزاع، وقد تتطور حروب المناقصات حيث تتنافس الأطراف المتسابقة على دفع الرشاوى، في حين يلعب القضاء المحترم والنظيف دوراً هاماً في مقاومة الحكومة الفاسدة والحفاظ على حكم القانون. ففي إيطاليا، على سبيل المثال، لعب الحكام المستقلون دوراً مركزياً في إدامة التحقيقات والادعاءات الحديثة ضد الفساد، وفي الهند دفعت المحكمة العليا بقضية فساد إلى الأمام بعد أن حاولت الحكومة طمسها، فقد أبعدت المحكمة العليا سيطرة رئيس الوزراء عن مجرى تحقيقات المؤسسة الفيدرالية. وفي أسبانيا أجبرت المحكمة العليا المسؤولين على كشف الطريقة التي استخدمت فيها وبشكل سري حسابات وزارة الداخلية، وأقرت بعد السماح للمسؤولين الحكوميين باستخدام حجة أمن الدولة في الدفاع عن أية نشاطات غير قانونية مشبوهة[٩].

وفي كوريا أيدت محكمة استئناف الحكم على رئيسين سابقين متهمين بالفساد (كيم وكم ١٩٩٧).

أما في البرازيل فقد أصرَّت المحكمة العليا على البث العلني للتوبيخ الذي وجهه الكونغرس للرئيس كوللور كما أصرت على أن يكون التصويت في

(٩) المحكمة الأسبانية تبطل الحكم حول التمويلات السرية (فايننشال تايمز عدد ٢٢ شباط ١٩٥).

الكونغرس علنياً. مثل هذه المطالب ساعدت في الحفاظ على الأمانة وأدت إلى خلع رئيس فاسد وقح من منصبه (جيديس وريبيرو نيتو ١٩٩٢).

ويرتدي القضاء أهمية خاصة في البلاد التي تحاول تثبيت الديمقراطية وحكم القضاء في نهجها السياسي. إلا أن عدداً كبيراً من البلدان، وخاصة في أمريكا اللاتينية وأوروبا الشرقية، ما زال يملك نظاماً قضائياً ومحاكم ضعيفة الأداء[١٠]. والفساد يأتي كرد على المشاكل الناشئة في إدارة العدالة، ولكن انتشار الرشاوى يجعل الإصلاح أكثر صعوبة. وهناك ثلاثة أنواع من الصعوبات: طبيعة القوانين الموجودة، والضعف في إدارة العدالة، ووجود قضاء غير قادر على مراقبة سائر الفروع الحكومية. وكل صعوبة منها تحتاج إلى رد مختلف.

أولاً: في البلدان التي التزمت بالديمقراطية وسياسة السوق الحر، تكون القوانين المتحكمة بالسوق الخاص إما غير موجودة أو مبهمة ومتناقضة. ولا يملك القضاة سوى خبرات قليلة في حل المشاكل القانونية الناشئة عن صفقات الأعمال الخاصة وفي تطبيق القوانين الضريبية والتنظيمية الجديدة (بوسكاغليا وداكو الياس ١٩٩٦ : ١٢).

والقوانين الموجودة في الكتب قد لا تعني الكثير، وأحياناً يصبح العثور على ما يقوله القانون أمراً صعباً وترجع دراسة أجريت في أمريكا اللاتينية إلى تعبير "أدغال

(١٠) على سبيل المثال: أشار استطلاع أجري في أمريكا اللاتينية بأن النظام القضائي كان من بين أكثر عشرة قيود على تطور القطاع الخاص (داكو لياس ١٩٩٦ : ٣). قدمت وجهة نظر شاملة حول المشاكل التي تواجه المصلحين القضائيين في فنزويلا في لجنة المحامين لحقوق الإنسان وضمن برنامج فنزويلا للتثقيف والعمل في مجال حقوق الإنسان (١٩٩٦ : ٤١ — ٨٠) تذكر لاحقاً كلجنة المحامين.

القوانين" التي تحكم العقود الخاصة وتناقش الدراسة أن الصلاحيات المعطاة إلى الحكام أوجدت دوافع فساد وهذه الأخيرة أدت إلى زيادة الشكوك في أجواء الأعمال الخاصة.

أصدرت السلطات التشريعية والتنفيذية كمّاً من القوانين جعلت الأمر مستحيلاً على المرء لكي يعرف أياً منها تحت التطبيق، ومثل هذه الشكوك تجعل من المحاكم المكان الأنسب للفساد ولعقد الصفقات وللسعي وراء المكاسب (بورنر، برونيتي ووبدر ١٩٩٢ : ٢٠، ٢٩ – ٣٠) انظر أيضاً بوسكاغليا وداكو الياس ١٩٩٦، بوسكاغليا وأولني ١٩٩٧، داكو إلياس ١٩٩٦، رووات، مالك، داكو والياس ١٩٩٥).

وغالباً ما يصعب على القضاة العثور على نصوص للقوانين والأنظمة. أما في البلدان التي تخوض في تقاليد الحقوق المدنية مثل أمريكا اللاتينية فإن الشكوك حول القضاء تثير السخرية بشكل خاص لأن مثالها هو مجموعة من الأعراف القانونية التي يمكن تطبيقها منطقياً في الحالات الفردية.

وهناك توافق ضعيف بين القانون الرسمي وحقيقة النزاعات الخاصة (لاناريللي ١٩٩٦). أما في أماكن أخرى فبعض الدول النامية ما زالت تعمل بقوانين كتبت منذ عهود الاستعمار، أو استمرت باستخدام قوانين بالية مأخوذة عن الدول المتقدمة منذ سنين، على سبيل المثال، في بعض المناطق الآسيوية التي وقعت تحت النفوذ البريطاني ما تزال بعض القوانين وخاصة تلك التي تتناول موضوع الفساد مكتوبة باللغة الإنجليزية، وبالتالي فهي لا تستوعب من قبل معظم السكان (لي ١٩٨٦ : ١٠٣). إذا كان قانون الكتاب لا يعني الكثير، وإذا كان النظام القضائي ضعيف الأداء، يأخذ الناس في تجنب أخذ النزاع أمام المحاكم إلا إذا كانوا واثقين

ومن كبار الراشين. بدلاً من ذلك يجد الناس طرقاً لمراوغة النظام القضائي من خلال استئجار محكمين خصوصيين واستخدام طرق أخرى مثل اللجوء إلى الحماية التي توفرها الجريمة المنظمة. وتورد التقارير أن عجز النظام القضائي في أمريكا اللاتينية قد دفع معظم رجال الأعمال إلى تجنب استخدام المحاكم لحل النزاعات (بوسكاغليا ١٩٩٥ ، داكو الياس ١٩٩٦).

وكنتيجة لذلك ظهر قطاع غير رسمي. ففي البيرو على سبيل المثال يدعي أحد الكتاب أن هذا القطاع ينطوي على محامين مزيفين وكواشين خاطئة ووثائق مزورة لأشخاص غير موجودين، وبالتالي لا يوجد ضمانات قانونية (سانتا جاديا ١٩٩٥ : ١٨٥). وفي أندونيسيا لا تتمتع المحاكم بأية فعالية بسبب انتشار الاعتقاد السائد بفساد القضاة وعدم كفاءتهم (داس كونيا وموكهريج ١٩٩٦ : ١٥٨) ففي جاكرتا يمكن لأحد الدائنين المخادعين أن يجد سلة مليئة بالأفاعي أو صندوقاً مليئاً بالعناكب في منزله. وفي أوروبا الشرقية وروسيا تنتشر عمليات الاغتيال ضد رجال الأعمال والمصرفيين ومعظمها تنفذ على طريقة الإعدامات التي تعتبر جزء من نهج القطاع الخاص القاسي في تصفية النزاعات.

وفي مثل هذه الحالات يعطي الفساد مؤشراً لخلاف أعم في النظام الحكومي ويهدف الإصلاح ليس فقط إلى تحسين أداء المحاكم بل إلى خلق إطار قانوني آمن لنشاط الأسواق الخاصة، ويمكن تخفيض حوافز الفساد بوضع قوانين مصاغة جيداً وواضحة نسبياً ومتوفرة بشكل عام. والمشاريع الحديثة مثل تلك التي تهدف إلى حوسبة القوانين والأنظمة الحكومية في كوستاريكا يجب أن تحظى بالأولوية على أرضية محاربة الفساد (باريس وردريغز ١٩٩٥ : ٢٠٣). وحين تصبح القوانين واضحة، فإن الأمر لا يقتصر على سهولة وصول القضايا إلى المحاكم لحلها فحسب،

بل إن النزاعات تقل عن السابق. وفي بلدان أخرى يحتاج القانون في نفس الوقت الذي يتم وضعه إلى جعله علنياً، واستعارة القوانين من أسواق الاقتصاد الناجحة والديمقراطية الراسخة هو حدث مألوف مهما بدا مغلقاً بالمشاكل بالنسبة لأساتذة القوانين المقارنة. على الأقل في بعض الدول مثل دول الكتلة السوفياتية سابقاً فإن مثل هذه الاستعارات مهما بدت غريبة، إلا أنها أثبتت فعاليتها. وحتى في جمهورية كازاخستان في وسط روسيا التي تملك تاريخاً وحضارة بعيدين كل البعد عن أوروبا الغربية والولايات المتحدة، ينظر رجال الأعمال المحليين إلى قانون الاستثمار الأجنبي الذي صيغ على أساس عمل المستشارين الأجانب على اعتباره ناجحاً. وقد أشار العديد منهم في مقابلات أجريت معهم إلى أهمية هذا القانون في تحسين التزام كازاخستان بتقديم بيئة داعمة ومستقرة للاستثمارات الأجنبية (نيكولز ١٩٩٧ ب).

ثانياً: حتى ولو كانت القوانين واضحة نسبياً، فإن دفع الرشاوى يمكن أن يؤدي إلى تجنب بعض التكاليف والإزعاجات الناتجة عن الإجراءات القضائية، وقد أشارت استفتاءات الرأي العام في أمريكا اللاتينية إلى انعدام الثقة في النظام القضائي وجاء في إحدى المسوحات التي أجريت في الأرجنتين عام ١٩٩٤ أن ٤٩٪ أجابوا بأن الإدارة القضائية سيئة أو سيئة جداً وأن ٦٥٪ اعتبروا الفساد والتأخير ضمن المشاكل الأساسية (الفاريز ١٩٩٥ : ٨١).

وفي البرازيل والبيرو كانت هناك نسبة مئوية عالية من الإجابات تفتقر إلى الثقة في النظام القضائي (داكو لياس ١٩٩٦ : ٤) وكما أشارت دراسة أجريت في سبع دول في أمريكا اللاتينية فإن تأخير إنجاز المعاملات والتجاوزات من خلف المكتب قد ازداد بشكل كبير ما بين الأعوام ١٩٧٣ – ١٩٩٣ (بوسكاغليا وأولني ١٩٩٧ : ٢٧٨ – ٢٨٠). وفي الأرجنتين عام ١٩٩٣ وصلت المدة المتوقعة لحسم القضايا

التجارية والمدنية والعائلية على التوالي إلى ٣، ٥، ٩، ١٢ عام. وقد سارت معدلات التأخير سوياً مع معدلات اختلافات كبيرة بين الحالات (بوسكاغليا وداكو الياس ١٩٩٦ : ٣، ١٣).

يمكن للرشوات أن تعجل من عملية أخذ القرارات عندما تزداد عوائق التأخير والتجاوزات، ويذهب الراشون مباشرة إلى أول الطابور وبذا يزيدون في معاناة انتظار الشرفاء، وربما يحثون عدداً أكبر من الأطراف على دفع الرشاوى ثمناً للخدمة. وحتى لو لم يكن القضاة أنفسهم فاسدون، فإن الكتبة المسؤولون الذين يقومون بتعيين القضايا وإدارة الملفات يمكن أن يقوموا بطلب وتقبل الرشاوى[١٢]. وافتقار القضاء إلى وجود رسوم رسمية يخلق حوافز لدى موظفي المحاكم والقضاة لطلب رسوم غير مكلفين بها (بوسكاغليا ١٩٩٥). ففي فنزويلا على سبيل المثال، تبدو الرسوم غير الرسمية أمراً مألوفاً لتسريع الخدمة وتحسين فعاليتها بناء على حجم الدفعة (لجنة المحامين ١٩٩٦ : ٥٧). وعبر أمريكا اللاتينية برمتها، يمكن عقد اجتماعات خاصة بين القضاة ومحامي المدعين الفرديين لتحريك كادر المحكمة بمن فيم القضاة أنفسهم (أبوسكاغليا وأولني ١٩٩٧ : ٢٨٠ – ٢٨١، ماكليس ١٩٩٦ : ١٥٨) كما تحدث ممارسات مشابهة في الصين حيث غالباً ما يطلب المسؤولون القانونيون من أطراف الدعوى إقامة ولائم باذخة لهم قبل البدء بالمحاكمة (جوردان ١٩٩٧ : ٣٤٥). وهذا النظام يعطي أفضلية للموسرين من أصحاب الدعاوى – إذ يبدو أنهم قادرون على الدفع من أجل الإسراع في عملية المحاكمة وربما التأثير على

---

(١٢) يذكر ماكلين (١٩٩٦ : ١٥) أن القضاة في بولندا معروفون بالنزاهة والاستقلال ولكن التأخير الطويل في تناول القضايا تسبب في ظهور الفساد بين الكادر المساعد الذي يتلقى الرشاوى لتسريع سير القضية.

نتائجها. ويكثر قبول الرشاوى أو طلبها لدى القضاة ولدى معاونيهم ممن لا يحصلون على رواتب كافية أو يعملون في ظروف أسوأ من تلك التي يعمل فيها المحامون ومساعدوهم، كذلك قد يحتاج المرء إلى تدريبات إضافية للقضاة إذا ما طلب منهم التعامل بمسؤولية مع الأشكال الحديثة من النزاعات التي تصل إلى محاكمهم نتيجة لنمو اقتصاد السوق. وقد يكون البت في قضية ما بناءً على تلقي رشوة اسهل للقاضي من ظهوره بمظهر غير الكفوء وغير القادر على حل قضية شائكة.

هناك ضرورة لإجراء تحسينات في المهنية والراتب وظروف عمل القضاة، ولكن يجب أن يكون هذا الأمر مترافقاً مع الجهود المبذولة لتقليص حوافز دفع الرشاوى. وأصحاب القضايا الضعيفة لن يجدوا منفذاً لهم سوى دفع الرشاوى. ولكن حتى أصحاب الدعاوى الذين يعتقدون أنهم يربحوا الدعوى يحاولون تسريع البت فيها من خلال دفع الرشاوى. مثلاً، استنتجت دراسة أجريت حول القضاء في أمريكا اللاتينية أنه يمكن إنجاز التحسينات في النظام القضائي من خلال تحسين أساليب إدارة القضايا بما فيها زيادة عمليات الحوسبة وإيجاد محاكم إضافية وإنشاء نظام إداري أكثر انتظاماً (بوسكاغليا وأولن ١٩٩٧ : ٢٨٧ – ٢٩١).

ومثل هذا النوع من الإصلاح القضائي يخلق تناقضاً. فإذا ما تحسنت خدمات المحاكم يزداد استخدامها من قبل الناس، مما يؤدي إلى ظهور الحاجة لمزيد من المصادر من أجل المحافظة على نوعية الخدمة. فعلى سبيل المثال، عندما قامت الإكوادور بإجراء تحسين درامي في ظروف القضاء عام ١٩٩٢، ازدادت الحالات المقدمة إلى المحاكم (بوسكاغليا وداكو الياس ١٩٨٦ : ١٨). ولم تجد الدراسة القطاعية التي أجريت في دول أمريكا اللاتينية أية علاقة بين الإنفاق على الكادر وبين التأخيرات في المحاكمة (بوسكاغليا وداكو الياس ١٩٩٦ : ٢٦)، بوسكاغليا وأولن ١٩٩٧ :

٢٨٢ – ٢٨٣). وفي معظم الأسواق، تحد الأسعار من نوعية وكمية الخدمات، ولكن حين يصبح الازدحام مشكلة فإن كل طالب خدمة يفرض التكاليف على الآخرين.

وإذا لم يعكس سعر الخدمة مقدار التكلفة، فسيعمل السوق بطريقة غير فعالة. وقد يصبح الحكام وكادر المحكمة، أقل رغبة في تلقي الرشاوى رغم أن أصحاب الدعاوى والمحامين عنهم قد لا ينقصون رغبة في عرضها للدخول إلى راس الطابور. والرشوة قد تصبح أداة للتوزيع ولكن بطريقة تخالف الأعراف في التصرف القضائي وتشجع مسؤولي المحاكم على تعمد تأخير القضايا من أجل الحصول على الرشاوى.

ومن أجل تجنب هذه النتيجة خاصة في النزاعات التجارية، يتوجب على المصلحين أن يجدوا طرقاً يفرضون فيها تكاليف النظام على مقدمي الدعاوى وإبطال حوافز زيادة التأخير – مثل برامج مكافآت للمحامين مبنية على أساس تعقيدات القضية(١٣). وإحدى الطرق لحل هذه المشكلة هي إعطاء كادر المحكمة حوافز قانونية لسرعة الأداء. ويمكن للإصلاحات أن تقدم معلومات حول نوعية القضية وحوافز مالية للقضاة الذين أبوا بلاءً حسناً(١٤).

(١٣) استنتجت إحدى الدراسات التي أجريت على عينة من القضايا التجارية في فنزويلا والأرجنتين أن مصدراً رئيسياً للتأخير يكمن في التصرف الاستراتيجي للمحامين عند مرحلة الاكتشاف (بوسكاغليا وأولن ١٩٩٧).

(١٤) يمكن تكملة الإصلاحات التي تجري في المحاكم لتقليص الفساد بتحسينات في الوسائل البديلة لحل النزاعات والتي تبقي العديد من القضايا الروتينية خارج المحكمة (الفاريز ١٩٩٥، براندت ١٩٩٥، داكو لياس ١٩٩٦: ٣٧ – ٤٣) (لجنة المحامين ١٩٩٦: ٦٧ – ٦٨).

ثالثاً: القضاء الفاسد مكلف جداً للديمقراطية لأنه لا يمكن أن يلعب دور المراقب للقيم الدستورية ولنظافة الفروع الأخرى للحكومة. وهذا الدور هام جداً في محاكم الديمقراطية وهو مغيب تماماً في الأنظمة السلطوية (يينغ ١٩٩٤: ٥-٨؛ فينوك ١٩٨٩: ٢٢٦).

وحين تشمل صفقات الاستثمار الرئيسية الدولة باعتبارها الشاري والمخصخص ومانح الامتيازات، يصبح وجود نظام قضائي مستقل أمراً ضرورياً لضمان عدم التحيز لصالح المستثمرين. وإذا ما تم تثبيت كفاءة النظام القضائي وكرامته فإن استقلاليته عن مراكز النفوذ السياسية تصبح مضمونة[١٥]. ومن الواضح أن الاستقلالية لا تعني الكثير إذا لم ينظر إليها باحترام، ولكن حتى هؤلاء القضاة المحترمون والمستقلون يمكن أن يصدر عنهم مقررات تحبط الإصلاحات[١٦]. وعلى سبيل المثال تسببت المحكمة العليا في البرازيل بتأخير صفقات خصخصة رئيسية خلال مراجعتها لتحديات البيع كذلك أسقطت المحكمة العليا في الفليبين مشروعاً لخصخصة فندق وأعلنت عن عدم دستورية قرار بحل تنظيم الصناعات النفطية[١٧].

---

(١٥) لجنة المحامين (١٩٩٦: ٤٥ – ٥٥، ١٠٤ – ١٠٦) دعمت محكمة عليا مستقلة في زمبابوي الشكاوى الدستورية التي رفعها مقاول مستقل في قطاع الهواتف الخلوية. وقد استمر هذا المقاول في العمل على الرغم من مناوئة بعض المقربين من حكام البلاد (انظر "يوم الحساب" الإيكونومست عدد ١٠ تشرين أول ١٩٩٨).

(١٦) مجموعة تيليليد تنتظر الحكم في قضية الهواتف الخلوية (فايننشال تايمز عدد ٩ – ١٠ آب ١٩٩٧). إنذار قضائي يهدد أعمال تيليبرا "(فايننشال تايمز ٢٩ تموز ١٩٩٨)". أخيراً سمحت المحكمة العليا بالاستمرار في المزاد على تيليبرا، تيليبرا تباع بقيمة ١٩.١ بليون دولار (لاتيني أمريكان ويكلي ريبورت ٤ آب ١٩٩٨).

(١٧) أحكام نفطية تضع الفليبين في موقف الشك أمام صندوق النقد الدولي. (فايننشال تايمز عدد ٧ تشرين الثاني ١٩٩٧) عقبة هبوط الأسعار في الفليبين (فايننشال تايمز عدد ٣ كانون أول ١٩٩٧).

وحتى في الأرجنتين حيث لم يُبْدِ القضاة الخانعون أي اعتراض من الدورة الأولى على إصلاحات الرئيس منعم الاقتصادية (سابا ومانزيتي ١٩٩٧ : ٣٦٣). التي صدر فيها مرسوم رئاسي عام ١٩٩٧ بطرح مناقصة حول إنشاء مطارات في البلاد[١٨]. وعلى الرغم من أن هذه القرارات تعتبر غير ملائمة للمصلحين إلا أنها تبقى ثمناً لقضاء مستقل يمكنه دعم الدستور ومراجعة قضايا الاحتيال التي يقوم بها كبار المسؤولين. كذلك في بعض الحالات، لا تكون المشكلة بحد ذاتها في استقلالية القضاء بل في الصفة غير الإصلاحية للقوانين، وللتفسيرات التي يتوجب تقديمها للمبادئ الدستورية.

وقد يصعب تأسيس إدارة حكومية نظيفة إذا كان القضاء فيها قائم على الرشوة. وليس لضحايا هؤلاء المسؤولين الفاسدين مكاناً يلجأون إليه، في حين يستطيع عديمو الضمائر أن يرشوا المسؤولين دون أن يردعهم أحد، وتتقلص مخاطر التورط في الصفقات الكبيرة الفاسدة أو الاحتيال بشكل ملموس حين يكون نظام المحاكم ذاته فاسداً وغير كفوء ويفتقر إلى الاستقلالية. أحياناً تتطور شبكات معقدة للحفاظ على الأنظمة الفاسدة.

ففي فنزويلا نشأت قبائل قضائية هي عبارة عن شبكات غير رسمية من القضاة ومن الكوادر القضائية ومن المحامين الخاصين ومن المسؤولين السياسيين. وقد قام هؤلاء بضمان نتائج دعوى قضائية معينة مقابل رسم معين (لجنة المحامين ١٩٩٦ : ٥٦ — ٥٧).

---

(١٨) جمود هبوط الأسعار في الفليبين (فايننشال تايمز عدد ٢٦ أيلول ١٩٩٧).

وفي أكثر الحالات تطرفاً يمكن للنظام القضائي الفاسد أن يصبح جزءاً من نظام مغتصب يستخدم التهديد بالمحاكمة حتى في قبض الرشاوى، كطريقة لضمان تعاون الأفراد والشركات الخاصة.

وعلى النقيض من ذلك، فالقضاء النظيف يساعد في الحفاظ على نظام فاسد في ظل ظروف معينة. لنفرض أن الشركات الخاصة والأفراد قد تورطوا في صفقات فاسدة سّرية مع بعض المسؤولين الحكوميين، وأن لاعبي القطاع الخاص على استعداد لدفع الرشاوى لأنهم واثقون من أن كسب عقود الشراء والامتيازات وصفقات الخصخصة التي سيحصلون عليها سوف تمر عبر دعم نظام قضائي نظيف وغير متميز، ولنفرض كما في الولايات المتحدة، أن المدعي العام هو جزء من الفرع التنفيذي للحكومة وليس جزءاً من القضاء. فإذا كانت الحكومة خارج النظام القضائي سهلة الإفساد، فإن الشركات الخاصة تصبح واثقة من أنها لن تتهم من قبل الادعاء العام. وحتى في حالة ظهور فضيحة فإنها ستطال سياسياً المسؤولين الحكوميين فقط. وهذا الأمر قد يعيق بعض المسؤولين الحكوميين، ولكنه لن يمنع الأفراد والشركات الخاصة من المضي في تورطهم.

وأقوى مثال على السياسة الصديقة للفساد يأتي من تاريخ السنين الأولى للجمهورية الأمريكية حيث دعمت المحكمة العليا في الولايات المتحدة قضية حول صفقة فاسدة لبيع أراضي تمت الموافقة عليها من قبل محكمة جورجيا وقد عرفت القضية باسم فلتشر. في بيك ((1810) 181 Sl. Ed. 162) ولم تتحرك المحكمة أمام حقيقة أن جميع المشرعين ما عدا واحد قد تلقوا رشاوى. وعندما انكشفت الفضيحة خسر المشرعون جميعهم مناصبهم في الانتخابات التي جرت لاحقاً ولكن المحكمة أقرت بأن العقد كان التزاماً قانونياً من قبل محكمة جورجيا (ماغرات١٩٦٦).

ماذا أفضل من نظام قانوني يشجع الرشاوى من خلال دعم العقود الحكومية بغض النظر عما تنطوي عليه من صفقات فاسدة؟ كانت قضية فليتشر ف. بيك إنذاراً بأن وجود سلطة قضائية نظيفة ومستقلة ليس كافياً عندما يكون الفساد ممارسة عامة. فهناك ضرورة لإجراء إصلاحات عميقة في النظام السياسي. ولكن الاستقلالية القضائية تبدو أمراً قيماً لا غنى عنه. وفي الولايات المتحدة تساعد المناصب الممنوحة مدى الحياة والقيود الموضوعة على قدرة الكونغرس لتخفيف الرواتب، على المحافظة على استقلالية القضاء الفيدرالي، ولكن الكثير من البلدان تملك قضاء مستقلاً بدون قيود مثل هذه. في الولايات المتحدة يتم تسييس عملية التعيين من خلال التعيينات الرئاسية التي تتبع موافقة مجلس الشيوخ. وإذا كان مجلس الشيوخ تحت سيطرة حزب غير حزب الرئيس فإن هذا قد يحد من التعيينات الحزبية، ولكن إذا لم يكن الأمر كذلك فإن مثل هذا الشرط لا يطبق. وعلى مستوى الولاية والمستوى المحلي، يتم انتخاب بعض القضاة. وفي بعض البلدان تتحكم المهنية القضائية في المحكمة الدستورية. وفي معظم البلدان التي تتبع تقاليد قانون مدني، يتكون قضاة المحاكم الدنيا من بيروقراطيين يختارون مهنة القضاء بعد تخرجهم من كليات الحقوق ولكن السلك القضائي عادة يتم تنظيمه وتجنيده بشكل منفصل عن باقي الخدمات المدنية، وذلك من أجل المحافظة على استقلاليته.

لذا لا يبدو أن هناك نسخة واضحة متوفرة للدول النامية، ومع ذلك – وكيفما تم الأمر – فإن السياسيين المتشككين يعملون جيداً لدعم قضاء مستقل كخطوة ضرورية من أجل إيجاد التزام حكومي صادق لحكم القانون.

والإصلاح القضائي هو عملية صعبة سياسياً، وعلى الرغم من أن المسوحات في العديد من البلدان قد أظهرت عدم رضا المواطنين عن النظام القضائي في العديد

من البلدان، فإن القضاة أنفسهم لا يميلون لأن يكونوا غير راضين، فقد يدعمون برامج رفع الرواتب وتحسين ظروف العمل ولكن ليس إذا كانت هذه التحسينات مرتبطة بتقارير مشددة حول الأداء.

كذلك يمكن للتنفيذيين أن يعرقلوا الإصلاح إذا كانت المحاكم ملئ بتعيينات المحاسيب. وقد فصل تقرير مستقل حديث، المشاكل التي يواجهها مشروع البنك الدولي لإصلاح القضاء في فنزويلا (لجنة المحامين ١٩٩٦). فالمصلحون يواجهون مسألة هل يختارون القضاة وكادر المحكمة الموجود حالياً أم يحاولون البدء من جديد بمجموعة جديدة. وعلى ضوء هذه الانتقادات توصي الورقة التي قدمها البنك الدولي حول الإصلاح بأن يستمر اختيار القضاة الموجودين إذا ما أبدى هؤلاء تعاوناً (داكو لياس ١٩٩٦). وعلى الرغم من أن البنك الدولي لا يملك خيارات كثيرة لمشاريعه في تلك المنطقة، إلا أن هذا الأمر قد لا يكون اختياراً صحيحاً في البلدان ذات الأنظمة الفاسدة. فتغيير الكادر قد يكون أمر ضروري، ولكن حتى حينها لن يكون كافياً أبداً. لأنه في حالة استمرت التأخيرات والمعايير المبهمة في خلق حوافز فاسدة فلن يكون مرجحاً أن يؤدي تغيير الوجوه إلى تحقيق أي شيء. ويجب أن يترافق تغيير الكادر مع إصلاحات إدارية وبنيوية.

المؤسسات المستقلة التي تكافح الفساد:

بعض المدعين العامين يتجاهلون الفساد، ويركزون على قضايا أقل حساسية من الناحية السياسية. ويكمن أحد الأجوبة في إيجاد لجان مستقلة تكافح الفساد، أو مسؤولي تدقيق يقدمون التقارير إلى السلطة التنفيذية أو للبرلمان[١٩].

---

(١٩) أنتونيو (١٩٩٠) يوب (١٩٩٦ : ٧٣ – ٧٨).

وتأتي أفضل الأمثلة على هذا من هونغ كونغ وسنغافورة. وهما مستعمرتان بريطانيتان سابقتان. وفي كلتا الحالين تم الاتفاق على مكافحة الفساد بإنشاء لجنة عليا لمتابعته، وتطبيق صادق للقانون من قبل مؤسسة مستقلة تعمل في ظل قوانين قوية إضافة إلى إصلاح نظام الخدمة المدنية.

كان الفساد وبائياً في هونغ كونغ في أعوام الستينات من القرن العشرين (مانيون ١٩٩٦ ب، سكيدمور ١٩٩٦). وقد برزت قوة الفساد في تعبير كان شائعاً في ذلك الوقت: "أمام الناس خيار ركوب الباص" (التورط النشط في الفساد) أو السير مع الباص (موقف المتفرج الذي لا يتورط في النظام) أما الوقوف أمام الباص (مواجهة الفاسد) فلم يكن خيار قابلاً للتطبيق (مانيون ١٩٩٦ ب). وقد قام الحاكم تستحثه فضيحة تورط فيها ضابط بوليس كبير بإنشاء لجنة مستقلة لمكافحة الفساد (ICAC) عام ١٩٧٤ وقامت هذه اللجنة برفع تقاريرها حول الفساد إلى الحاكم نفسه بعيداً عن تدخل الشرطة. وكانت رواتب مسؤولي اللجنة أعلى من سائر البيروقراطيين ولم يكن كوادرها عرضة للنقل إلى دوائر أخرى. كذلك لم يكن الأمر لأن ينتهي بأن يعمل موظف اللجنة تحت إمرة مسؤول كبير سبق وأن كان عرضة للتحقيق. وقد منحت اللجنة سلطة التحقيق والادعاء في حالات الفساد ورفع التوصيات حول التغييرات الإدارية والقضائية اللازمة لتقليص الفساد والقيام بحملة نوعية ثقافية (كليت غارد ١٩٨٨: ٩٨ — ١٢١، مانيون ١٩٩٦ب، كوا ١٩٩٥، رحمن ١٩٨٦: ١٤٤ — ١٤٦، سكيدمور ١٩٩٦).

وقد نجحت السياسة الجديدة كما يبدو في تغيير معتقدات المواطنين وتوقعاتهم وظهرت مصداقية المؤسسة الجديدة من خلال ارتفاع أعداد الشكاوي التي تلقتها حال تأسيسها، كذلك بالنسبة لعدد الشكاوى المرتفعة التي كانت غير مجهولة المصدر.

وإضـافة إلى استقلالية اللجـنة، ظهـر الـتزام الحكومـة بالإصـلاح مـن خـلال تعيـين شـخص لا يـرقى أي شـك إلى نزاهـته لكـي يـرأس اللجـنة، ومـن خـلال اتباع سياسة أساسية في التحقيق مع – الـنمور الكبار – وتوجيه التهم لهم (كليت غارد ١٩٨٨، مـانيون ١٩٩٦ ب) ولكـن جهـود تـنظيف الـنقابات الفاسـدة للشـرطة ووجهـت بالاحتجاجات، وقامت اللجنة على أثرها بدعم منح عفو للممارسات الخاطئة التي ارتكبت قبل الأول من كانون الثاني ١٩٩٧، وكان لهذه الخطوة ضرر على عمل اللجـنة ولكـنها عـادت وتنشـطت بعـد تركيـز نشـط عـلى الـتثقيف الشـعبي. وتشـير المسوحات الشـعبية الـتي جـرت بـين الأعـوام ١٩٧٧ و١٩٩٤ إلى أن الإدراك الشعبي للفسـاد قد هبط في السنين الأولى لعمل اللجنة، وقد أشارت الدلائل غير المباشرة إلى أن الفسـاد قـد تـراجع في الآونـة الخـيرة بشـكل حقيقـي تزامـناً مـع الإدراك الشـعبي (مانيون ١٩٩٦ب).

واليوم مع عودة هونغ كونغ إلى الصين أصبحت الشكوك تحوم حول مستقبل اللجـنة، وأدى ازديـاد فـرص العمـل عـلى الأرض الأم إلى ارتفـاع مكاسـب الفسـاد. ودخلت هونـغ كونـغ في مخاطر العـودة إلى مستويات الفسـاد الـتي كانت منتشرة قبل عمل الجنة.

وقـد صـرح رئيـس اللجـنة في مقابلة أجـريت معـه خـلال فـترة انتقال الحكم في هونغ كونغ بأن وجود لجنة مستقلة لمكافحة الفساد مثل ICAC هو أمر أساسي لنجاح عمـلية الـنقل. وادعـى أن اللجـنة ستسـتمر في عمـلها من خلال الارتكاز على أذرعها الـثلاثة: العقـاب والمنع والـتثقيف[٢٠]. ولكـن الكـثير مـن الآخرين ليسوا بهذا التفاؤل

(٢٠) رهانات رئيس لجنة مكافحة الابتزاز في هونغ كونغ – خارج الوطن (فايننشال تايمز عدد ٦ حزيران ١٩٩٦).

على الرغم من أن اللجنة استمرت في جلب القضايا[٢١]. أما سنغافورة فتروي قصة نجاح أخرى. من بين الدول الآسيوية تقف سنغافورة كمكان نظيف نسبياً لممارسة الأعمال فالفساد موجود ولكنه ليس منتشراً على الرغم من أن سنغافورة كانت مكاناً شديد للفساد أيام الحكم الاستعماري.

كيف حققت هذه القفزة؟ بعد الحرب العالمية الثانية مباشرة كان موظفو الخدمة المدنية قليلي الرواتب ويعملون بدون رقابة كافية. وكان ابتزاز الأموال منتشراً في دائرة الشرطة (كوا ١٩٨٩ ، ١٩٩٤). وعند تولي حزب العمل الشعبي (PAP) الحكم عام ١٩٥٩ وضع في أولوية مهامه محاربة الفساد، وكجزء من استراتيجيتها، عززت حكومة حزب العمل الشعبي من سلطة هيئة التحقيقات في ممارسات الفساد (CPIB) ووضعتها منذ عام ١٩٧٠ تحت إمرة مكتب رئيس الوزراء. وقد أحرزت الهيئة نجاحاً (رحمان ١٩٨٦ : ١٤٩–١٥٢) ولكنها رفعت بعض القضايا المشابهة للجنة هونغ كونغ. ولا تبدو الهيئة عرضة لمراقبة خارجية مع أن بعض المتهمين بالفساد قد اتهموا اللجنة نفسها بالتشدد في تصرفاتها بطريقة شكلت اعتداء على حقوقهم (كوا ١٩٨٩). وتطلب سنغافورة من الوزراء مراجعة ممارساتهم في العمل بهدف التخفيف من حوافز الفساد. وقد اتبعت استراتيجيات تشمل تخفيف التأخيرات وتدوير الموظفين وزيادة الرقابة. كما قلصت الحكومة من حوافز الفساد من خلال منح العاملين في الخدمة المدنية دعماً مالياً تمثل في الرواتب العالية والمكافآت وظروف العمل المناسبة. وكان الهدف هو إبقاء حزم التعويضات بالتناسب مع بدائل القطاع الخاص (كليت غارد ١٩٨٨ : ١٢٢ – ١٣٣ ، كوا ١٩٨٩ ، ١٩٩٤ ، ١٩٩٥).

---

(٢١) هونغ كونغ ارتفاع في تقارير الفساد (فايننشال تايمز ٩ تموز ١٩٩٨).

وفي كل من هونغ كونغ وسنغافورة، شمل التحول عن الفساد التزاماً من قمة الحكم، وتطبيقاً صادقاً للقانون من قبل مؤسسة مستقلة تعمل ضمن قوانين قوية وإصلاح الخدمة المدنية. قبل عودة هونغ كونغ إلى الصين ظلت لجنة ICAC أفضل تقيداً من هيئة سنغافورة من خلال لجان متابعة وقضاء مستقل. إن وجود مؤسسة مستقلة وقوية لمكافحة الفساد يشكل أداة فعالة، طالما بقيت لجنة صادقة طويلة الأمد وطالما تجنبت استغلالها من قبل أي طرف سياسي.

وتترافق النجاحات أحياناً مع إيجاد مؤسسات أكثر تخصصاً لمكافحة الفساد تقوم بمراقبة جهاز حكومي معين. فعلى سبيل المثال، أسست سلطة إنشاء المدارس في مدينة نيويورك مؤسسة داخلية تتمتع بالاستقلالية من أجل الكشف عن المقاولين الفاسدين وتقديم مقترحات لإعادة التنظيم الداخلي من أجل تخفيف الفساد. وهذا الشكل المهجن لا يركز على تطبيق قوانين ما بعد الحقيقة فحسب، بل يساعد في وضع تصاميم لمنظمة سيطرة داخلية. وعلى الرغم من اعتقاد بعض النقاد من أن هذه القوانين كانت متشددة ومتطفلة، فإن سلطة إنشاء المدارس قد عوضت عن نفسها كما يبدو بتجنيب المدينة خسارة ملايين الدولارات[٢٢]. وتشير هذه التجربة إلى قيمة مزج المكاسب التي تتحقق من وجود هيئة ادعاء مستقلة مع قدرة مراقبة من داخل المؤسسة الحكومية. ويقدم هذا الخيار مشاكل محيِّرة تتعلق بتجنب اختيارات جديدة، ولكنه يَعِدْ بإقامة إصلاحات بنيوية محتملة تخرج عن نطاق هونغ كونغ وسنغافورة.

والوكالات المستقلة التي تعمل في مكافحة الفساد تمثل مقترحاً شعبياً للإصلاح في الدول النامية. فبالإضافة إلى هونغ كونغ وسنغافورة يملك عدد من السلطات

---

(٢٢) تاتشر (١٩٩٥) مدينة نيويورك تبني مراقبة أكبر. (نيويورك تايمز عدد ١٤ آذار ١٩٩٦). رأي حساس عبر عنه (نكياريكو وجاكوبز ١٩٩٧ : ١٢٩، ١٣٦، ١٣٧).

القضائية في ماليزيا وبتسوانا ومالاوي وولاية ساوث ويلز في أستراليا مؤسسات مشابهة (سكيد مور ١٩٩٦). ولكن حتى لجنة هونغ كونغ ICAC لا تبدو بدون مظاهر إشكالية، فتَحَت الحكم البريطاني كانت اللجنة تقدم تقاريرها إلى الكولونيل الحاكم. وأن أي لجنة لمكافحة الفساد تقدم تقاريرها إلى حاكم أوتقراطي يمكن أن تستخدم كوسيلة لقمع المناوئين السياسيين، وحتى لجنة ICAC لم تكن محصنة أمام هذه الاتهامات. ويمكن إساءة استخدام سلطاتها الواسعة في أنظمة أقل التزاماً بحكم القانون(٢٣).

وقد قامت مجموعات من لجان المراقبة يرافقها القضاء المستقل، بمتابعة اللجنة. ومع ذلك فقد ظهرت على السطح بعض الفضائح من حين لآخر (سكيد مور ١٩٩٦). لذلك وكمراقبة على سلطتها، يمكن لمثل هذه اللجنة أن لا تقدم تقاريرها إلى السلطة التنفيذية بل إلى السلطة التشريعية – تماماً كما يفعل مكتب المحاسبة العامة في الولايات المتحدة.

هناك مشكلة أخرى محتملة تتعلق بإهمال التركيز على الإصلاحات البنوية. فعلى سبيل المثال، كانت مسألة الحصول على رخصة قيادة السيادة في هونغ كونغ عملية طويلة جداً ومزعجة، وقد اكتشفت اللجنة أن هناك رشاوى تدفع لتسريع العملية. وعلى الرغم من أن اللجنة كانت مفوضة بإدخال توصيات لطرق تخفيف حوافز الفساد، إلا أنها ركزت أكثر على تطبيق القانون ضد السائقين المخالفين، وموظفي الدائرة بدلاً من إصلاح البيروقراطية لتسهيل انسياب عملية إصدار الرخص

---

(٢٣) للعثور على مثل يوضح كيف يمكن لمؤسسة تكافح الفساد أن تتهم بتخريب الإصلاح بدلاً من دعمه (انظر: اعتقال مسؤولين في مصلحة الضرائب في كينيا يمكن أن يؤثر على تمويل المانحين (فايننشال تايمز عدد ٢٥ – ٢٦ تموز ١٩٩٨).

(سكيد مور ١٩٩٦). إن أي سياسة لمكافحة الفساد لن تجدي كثيراً إذا تركت القوانين المقيدة والتدابير المزعجة التي من شأنها أن تبقي حوافز الفساد على حالها، وعلى لجنة مكافحة الفساد أن تكون فقط جزءاً من استراتيجية أكبر، تشمل إصلاحات أكثر أساسية، تشكل حلقة تكميلية لبرامج تطبيق القوانين.

الانفتاح والمسائلة:

يمكن للجمهور أن يشكل حاجز مراقبة هام على الممارسة الاعتباطية للسلطة في الحكومة، ولا يمكن لهذا الحاجز أن يعمل إذا لم تقدم الحكومة معلومات حول نشاطاتها، ويجب أن يمتلك المواطنون وسيلة فعالة لتقديم الشكاوى وتلقي الحماية ضد ردات الفعل. وعلى موظفي الحكومة أن يعرفوا بالطبع أن من صالحهم الإجابة على هذه الشكاوى، وهناك طريقان أساسيان للضغط الشعبي:

- شكاوي جماعية من قبل مجموعات من المواطنين بخصوص الفشل العام للحكومة.
- واعتراضات ترفع من قبل أفراد خاصين ضد معاملة السلطات لهم.

وكل من هاتين الطريقين يمكن أن يحث على إصلاح البُنى الحكومية.

المعلومات وتدقيق الحسابات:

الشرط المسبق لأي نوع من الشكاوى هو وجود المعلومات، فمن السهل أن تبخس من أهمية الملصقات والنشرات وأفلام الفيديو التي تخبر الناس عما يجب أن يتوقعوه من المسؤولين الشرفاء وكيف يقدمون الشكوى. وفي العديد من الحالات تمثل

هذه المادة المعلوماتية بالنسبة للمواطنين العاديين المرة الأولى التي يسمعون بها بأن لهم حقوقاً ضد سلطة مسيئة.

بالإضافة إلى المعلومات الأساسية حول معايير التصرف لدى المسؤولين، يحتاج الناشطون من المواطنين إلى معلومات أكثر شمولاً، ويجب على الحكومة أن تعلمهم عما تفعله من خلال نشر موازناتها المعززة، ومدخولاتها من الجباية، وقوانينها وأنظمتها وسير العمل في هيئاتها التشريعية. مثل هذه الممارسات هي أمور ثابتة في الدول المتقدمة ولكن العديد من الدول النامية تفتقر بجدية لمثل هذه الممارسات[٢٤]. فالمستعمرات السابقة تستخدم أنظمة فرضت في الأغلب من قبل المستعمر، وهي أنظمة قد تناسب وقد لا تناسب الأوضاع المحلية.

يجب أن يتم تدقيق المعلومات المالية وإعلانها، من قبل سلطات مستقلة مثل مكتب التدقيق العام GAO في الولايات المتحدة، أو وكالة التدقيق في بريطانيا (المملكة المتحدة ١٩٩٣، ١٩٩٤، ١٩٩٦). ويراقب مكتب التدقيق العام، الفرع التنفيذي الفيدرالي، ولكنه يقدم تقاريره مباشرة إلى الكونغرس. كما يقوم بحل نزاعات العقود ويثبت حسابات حكومة الولايات المتحدة، ويثبت الادعاءات ضد أو مع الولايات المتحدة، ويجمع المعلومات للكونغرس ويقدم التوصيات له[٢٥]. أما مكتب التدقيق البريطاني فيدقق كل من حسابات الحكومات المحلية وخدمات الصحة

(٢٤) من أجل نظرة شاملة وتحليل لأنظمة إدارة الإنفاق العام عالمياً انظر: برمشاند ١٩٩٣.

(٢٥) إيكوف ١٩٨٧، تايغر ١٩٨٣ في عام ١٩٨٠ منحت GAO سلطة رفع الدعاوى ضد الجهاز التنفيذي من أجل ضمان احترام طلبات المعلومات. وقد ووجه هذا التعديل في القانون من قبل وزارة العدل، وتم إثبات تناقضه" قضية باوشر وسينار ((1986) 1065. ct. 3181) الحد من قدرة GAO على ممارسة وظائف تنفيذية على أساس فصل السلطات لم يحل المشكلة.

الوطنية ويرفع تقاريره إلى الحكومة الوطنية. وكلا المؤسستين المدققتين تتمتعان باستقلالية تامة عن المؤسسات الحكومية الأخرى التي يقومان بتدقيق حساباتها — وهو شرط ضروري للمصداقية. أما التدقيق، فيبقى مشكوكاً به لأن أية مؤسسة حكومية تكتشف أخطاء أو تقدم تقريراً عنها، قد تعاني من عواقب سلبية لذا فهي تملك القليل من الحوافز للتمحيص في تصرفات موظفيها.

في جميع البلدان الديمقراطية تلعب السلطة التشريعية دوراً هاماً في مراجعة الإنفاق الذي تقوم به السلطة التنفيذية. ففي الأنظمة الرئاسية تتعاون لجان الكونغرس في الولايات المتحدة مع لجنة المحاسبة في استمرار المراقبة. أما في الأنظمة البرلمانية السائرة على نموذج ويستمنسر، فإن لجان المحاسبة الحكومية التي يرأسها غالباً عضو معارضة في البرلمان، تمارس عملاً مشابهاً[٢٦]. ففي المملكة المتحدة على سبيل المثال أصدرت لجان المحاسبة الحكومية تقريراً عام ١٩٩٤ تناقش فيه وجود حالات خطيرة من الفشل في الأنظمة المالية والإدارية، أدت إلى الإسراف في إنفاق الأموال، أو في إنفاقها بشكل غير مناسب. (دونغ ١٩٩٦ : ١٧٤). على النقيض من ذلك فقد ظلت لجان المحاسبة الحكومية في كينيا مثلها مثل البرلمان نفسه منقسمة سياسياً وغير قادرة على أداء عملها كثقل في التوازن مع السلطة التنفيذية (كيوبوانا، وانجالا، أوكي أوتي ١٩٩٦ : ٧٦، ٩٢ — ٩٣، ١٥٧ — ١٥٨).

وفي كل من ديمقراطيات الولايات المتحدة وويستمنستر كان إدخال سياسيي المعارضة في عملية المراقبة يعني أن المراجعة نفسها ستحمل قالباً سياسياً. قد تكون

(٢٦) في بريطانيا تأسست أول لجنة للحسابات العامة من قبل مجلس العموم عام ١٨٢٦ كلجنة طارئة لفحص الحسابات العامة للحكومة البريطانية. وسرعان ما أصبحت اللجنة معلماً مقبولاً من قبل النظام الحكومي البريطاني.

المدخلات على شكل وثائق محاسبية، ولكن النقاش سيتأثر بعوامل سياسية، هكذا يجب أن يكون الأمر في الديمقراطيات، ولكنه بالكاد يصل إلى درجة عدم التحيز في كشف الأخطاء. وإذا ما تم الكشف عن اعتداءات على القانون فيجب أن يوضع في الحسبان وجود نظام قضائي أو نظام ادعاء عام غير متحيز وجاهز لمتابعة الادعاءات. وفي العديد من البلدان يتم عرقلة المراجعة الخارجية بسبب توفر أموال سرية وغير ظاهرة في الحسابات بيد كبار الوزراء والتنفيذيين ومثل هذه الأموال تشكل دعوة للفساد عبر العالم(٢٧).

ففي الولايات المتحدة لا يتم الإعلان عن موازنة مؤسسات الأمن الوطني مثل وكالة الاستخبارات المركزية(٢٨). وتقوم لجنة خاصة في الكونغرس بمراقبة حسابات هذه المؤسسات – وهو مستوى من المراجعة يفوق المستوى الموجود في العديد من البلدان الأخرى التي يملك فيها الجهاز التنفيذي صلاحيات غير مقيدة لفتح حسابات سريعة. وعلى سبيل المثال كانت المملكة المتحدة قبل عام ١٩٨٩ ترفض الاعتراف رسمياً بوجود جهاز مخابرات لديها. (شبيرو ١٩٩٨) وفي البرازيل عندما تم توبيخ الرئيس كوللور أمام أعضاء الكونغرس، كان تخوف المراقبين من قيام حلفائه باستخدام أموال الحكومة لرشوة أعضاء الكونغرس للخروج بحكم مناسب له (جديس وربيبرو نيتو ١٩٩٢). وتقوم الحكومات في بعض الأحيان بجمع كمية كبيرة

---

(٢٧) على سبيل المثال في فنزويلا استقال الرئيس كارلوس أندريه بيريز وسط اتهامات بأنه أساء استخدام ١٧ مليون دولار من هذا الحساب السري (ليتل وهيريرا ١٩٩٦ : ٢٦٨).

(٢٨) نتيجة لطلب مرسوم "تهديد حرية المعلومات" صدر عن وكالة المخابرات المركزية الأمريكية تصريحاً من جملة واحدة في تشرين أول ١٩٩٧ يعرف ميزانيتها بـ ٢٦.٦ بليون دولار. "لأول مرة تنشر أمريكا ميزانية التجسس". نيويورك تايمز عدد ١٦ تشرين أول ١٩٩٧.

من المعلومات حول عملياتها ولكنها لا تقوم روتينياً بإعلانها. وفي مثل هذه الحالات تصبح القوانين التي تعطي المواطنين مدخلاً إلى هذه المعلومات شرطاً هاماً مسبقاً للمراقبة الشعبية الفعالة. وحرية مرسوم المعلومات في دستور الولايات المتحدة تساعده على تأدية هذا الغرض.

كما أن الاتحاد الأوروبي اصدر توجيهاً يطلب فيه من الدول الأعضاء تمرير القوانين المتعلقة بالمعلومات البيئية(٢٩). ومثل هذه القوانين تتيح للمواطنين الحصول على المعلومات الحكومية بدون إظهار الحاجة إليها. قد يقوم المواطنون بطلب المعلومات كأفراد من الشعب، دون الحاجة إلى إظهار مدت تأثر أحوالهم الشخصية. وتقوم المستثنيات بحماية المعلومات الخاصة والمذكرات الداخلية وأمانة المحاكمات الجارية.

وما لم يكن الأمن الوطني على المحك في الولايات المتحدة، فإن المرافعات التشريعية تبقى مفتوحة أمام الجمهور، كذلك الأمر بالنسبة لسائر اجتماعات الأجهزة التنفيذية وجلساتها. وفي الوكالات المتعددة الأعضاء، تمنح الحكومة للمواطنين بموجب مرسوم "صن شاين" حق الوصول إلى أي اجتماع تعقده مجموعات صنع القرار (٥ الدستور الأمريكي ٥٥٢ ب)، يحث بعض منتقدي المرسوم على أنه يمكن تحسين استخدام مثل هذه الاجتماعات المفتوحة من خلال إعطائها دعاية أفضل وتقديم معلومات خلفية عنها. ويناقش آخرون بأن المرسوم يقوض طرق العمل المتداولة بين المؤسسات. (ماي ١٩٩٧) ولكن حتى هؤلاء النقاد يفضلون بقاء التصويت وسائر القرارات الهامة مفتوحاً أمام الجمهور. وقد نسخت

(٢٩) القانون الأمريكي 5 USC: 552 وتوجيهات الاتحاد الأوروبي هي: 90 / 313 / EEC, 1990, 56 (L 158) OJ–58 انظر أيضاً روز أكرمان ١٩٩٥ أ: ١١٣ – ١١٥.

دول أخرى قليلة العدد قوانينها عن القانون الأمريكي، الذي يتطلب وجود اجتماعات مفتوحة وكشف المعلومات. ولكن الحاجة الأساسية للنفاذية الشعبية تبرز في أماكن أخرى. وتبقى على المحك قضايا تمثل حقوق تقديم المعلومات من الجمهور إلى الأجهزة التنفيذية ومعرفة الأسباب التي دعت إلى أخذ القرارات والإشارة إلى هؤلاء الذين يميلون إلى الوقوع تحت تأثير الفساد والمحاباة(٣٠).

ولكن يبقى مرسوم جدية المعلومات غير ذي قيمة ما لم تقم الحكومة بجمع هذه المعلومات. ويتوجب على العديد من البلدان أن ترتب أولاً أنظمة معلوماتها وتعرض للنشر، الوثائق ذات الأهمية الكبرى، وتضمن نفاذية الشعب إلى غيرها من المعلومات غير المنشورة. كذلك يبقى قانون الاجتماعات العلنية غير ذي قيمة إذا بقي القانون الرسمي مبهماً بحيث يتم إعطاء تبرير لأي قرار يتخذ.

الإعلام والرأي العام:

حتى الحكومة التي تحتفظ بسجلات جيدة وتوفرها للجمهور قد تنزلق إلى العمل مطمئنة إلى حصانتها من العواقب، إذا لم يوجد أحد يهتم بتحليل المعلومات المتوفرة. أو إذا بقي المحللون خائفون من رفع أصواتهم. هناك. ثلاث طرق للمسائلة :

---

(٣٠) تحتمل تجربة اليابان المراقبة : فاليابان لا تملك مرسوماً حول حرية المعلومات ولكن العديد من حكومات الولايات والحكومات المحلية قامت بتمرير بعض القوانين حول كشف المعلومات (IDO وتسمح هذه القوانين للمواطنين بطلب المعلومات من الحكومات ومتابعة الأمر قانونياً إذا رفض طلبهم وقد استخدم الإعلام والمواطنون هذه الطريقة لكشف استخدام أموال الأشغال العامة لدعم حفلات اجتماعية قامت فيها الحكومات المحلية بالترفيه عن مسؤولين في الحكومة المركزية نتيجة لذلك تم حسم ٣٠٪ من استخدامات الأموال من موازنة ٢٢ حكومة محلية و١٠٪ أو أكثر من موازنة ١٤ حكومة محلية أخرى (بولنغ ١٩٩٨ : ٨ – ١٢).

إذا كان الهدف هو الضغط على الحكومة من أجل العمل للصالح العام، فإن دور الإعلام والجماعات المنظمة يصبح مهماً. أما إذا كان الهدف هو حماية الحكومة أمام الأفراد فيجب فتح طرق لتقديم الشكاوى من قبل الأفراد.

وفي جميع هذه الحالات الثلاثة: الإعلان، المجموعات المنظمة، الأفراد نجد دائماً مشكلة الخوف. لأنه في حال قيام المسؤولين الحكوميين أو حلفائهم غير الرسميين بمضايقة وإزعاج هؤلاء الذين يرفعون أصواتهم، فإن جميع البُنى الرسمية للمسائلة تبقى بدون قيمة. ويمكن للإعلام أن يسهل الحوار العام إذا كان مملوكاً من قبل القطاع الخاص وحراً في نقد الحكومة بدون أي خوف من ردات الفعل. حتى الحكام غير الديمقراطيين يميلون إلى التحسس من الرأي العالم إذا كانوا لا يرغبون في وقوع قلاقل. لذا فإن وجود صحافة حرة يشكل حاجز مراقبة خاصة في الدول غير الديمقراطية التي تفتقر إلى وسائل أخرى لتقييد السياسيين والبيروقراطيين. فإذا كانت الانتخابات مهمة فإن الإعلام أيضاً أساسي.

ولكن حرية الصحافة الرسمية قد لا تكون كافية إذا كان الإعلام بمعظمه مرتبطاً بالأحزاب السياسية. ففي إيطاليا لم تصبح قضايا الفساد ضمن الأخبار المهمة، إلا حين بدأت الصحافة الإيطالية بالانعتاق تدريجياً عن النظام السياسي. (جيغليولي ١٩٩٦ : ٣٨٦). ويمكن للحكومة أن تبقي الصحافة في صفها من خلال الدعاية وعقود الطباعة ودفع النقود للصحفيين. فقد تمت السيطرة على الصحافة المكسيكية من خلال هذه الطرق. وهناك طريقة ذكية أخرى للسيطرة، وهي تجاهل

دفع الضرائب المفروضة على المحررين وشركات الإعلام مع الاحتفاظ بإمكانية الاتهام كوسيلة للتهديد[٣١].

في العديد من البلدان، تمنح قوانين القدح المقيدة حماية خاصة للرسميين الحكوميين (بوب ١٩٩٦ : ١٢٩ – ١٤١ ، تاكر ١٩٩٤ ، فيك وماكفرسون ١٩٩٧ : ٦٤٧) وهذا بالضبط هو عكس ما نريده. فالسياسيون وغيرهم من الوجوه الرسمية يجب أن يبقوا أعصى على القدح والتشهير من المواطنين الآخرين وليس أسهل. ولكنهم لا يجب أن يكونوا محصنين عن مواجهة تهم الفساد. كما أن ادعاءات القدح والتشهير يجب أن تعامل كقضايا مدنية وليس جرمية. وتقدم الولايات المتحدة في هذا الشأن على الأقل مثالاً متميزاً مع وجود قانون يجعل التشهير بالشخصيات الرسمية أكثر صعوبة من الأفراد العاديين ويعامل قضايا التشهير كقضايا مدنية. ويظل هؤلاء الذين يقفون أمام أعين الناس عرضة لخطر التدقيق العام مع امتلاكهم قدرة الوصول إلى الإعلام لرد الاتهامات (فيك وماكفرسون ١٩٩٧ : ٦٥٠). وعلى نفس المسار يناقش المشتركون في الحوارات السياسية إلغاء بعض قوانين الحماية من التشهير، كلك

---

(٣١) حدث في مونتيربري (التايمز عدد ٢٩ تشرين ثاني ١٩٩١) يناقش الموضوع استقالة محرر جريدة بعد الضغوط التي تعرضت لها جريدته من خلال إلغاء الإعلانات الحكومية وعقود الطبع "استطلاع مكسيكو" فايننشال تايمز عدد ١٠ تشرين ثاني ١٩٩٣. يناقش مثل هذه الممارسات ولكنه يزعم بأن بعض الصحف احتفظت باستقلاليتها. وعندما تم اعتقال محرر كبير في مكسيكو سيتي عام ١٩٩٦ بسبب التهرب من الضريبة، ادعى المحرر بأن اعتقاله جاء رداً على تأكيد الصحيفة الجدي بالاستقلالية. زعمت دائرة الضريبة بأن المحرر تبنى خطاً أكثر صراحة فقط بعد البدء بالتحقيقات (مكسيكو بزنس منثلي عدد ١ تشرين أول ١٩٩٦). وقد تم تبرئته من ارتكاب جرم وتغريمه مبلغاً اسمياً عام ١٩٩٧ (بويترز – الخدمات المالية ٢٦ شباط ١٩٩٧) (ميامي هيرالد ٢٧ آب ١٩٩٧).

تملك هولندا دفاعاً عن وجوهها الرسمية. (المصدر نفسه ٦٥١) وتعمل التهديدات برفع الدعاوى كعائق جدي في أماكن أخرى.

فبريطانيا لا تملك دفاعاً عن رسمييها. ويرى البعض أن قانون التشهير الذي تعتمده يعيق صدور التقارير الناقدة للقضايا التي تمس المصلحة العامة (نفس المصدر: ٦٢٧، ٦٤٩، ٦٥٠). وتقدم سنغافورة مثلاً واضحاً حول التأثير المرعب لقانون التشهير القوي حيث ينهمك كبار السياسيين في ترتيب الدعاوى ضد الإعلام وضد الخصوم السياسيين[٣٢]. وفي الأردن منع قانون صدر عام ١٩٩٨ نشر أية أنباء تسجل على أساس أنها قدح في المقامات العليا (الملك والعائلة المالكة)[٣٣]. وفي أمريكا اللاتينية تعامل قضايا التشهير كقضايا جرمية بدلاً من النظر إليها كنشاط مدني[٣٤]. ولكن في الدول الفقيرة التي تعاني من مستويات عالية من الأمّية يلعب الإعلام دوراً محدوداً. فالعديد من الناس حاصلون على درجات ثقافية متدنية وفهم أقل لأعمال الحكومة. وينطوي هذا الأمر على مضمونين بالنسبة للمصلحين:

الأول: أنه يمكن للحكومة أو المؤسسات المستقلة الخاصة أن تقدم برامج تثقيفية لمساعدة الناس على فهم ما يجب أن يتوقعونه من حكومة شرعية. وتنشأ بعض حالات الرشوة المتدنية المستوى لأن الناس يعتقدون أن عليهم تقديم الهدايا

---

(٣٢) انظر زعماء سنغافورة يمنحون ٥,٦ مليون دولار كتعويض عن الذم والتشهير (فايننشال تايمز عدد ٣٠ أيار ١٩٩٧). زعيم سنغافورة يربح قضية ضد التشهير به (فاينشال تايمز عدد ٣٠ أيلول ١٩٩٧). "ورمي الكتاب: PAP يشن هجوماً قانونياً على زعماء خصومه (فار إيسترن إيكونوميك ريفيو ٦ آذار ١٩٩٧).

(٣٣) الأردن: محظورة. (الإيكونومست ١٢ أيلول ١٩٩٨) تدعي الحكومة أن القانون لا يهدد حرية التعبير وسوف يتم تطبيقه بليونة.

(٣٤) في مكسيكو: صحافة حرة أم مصادرة حريات؟ نيويورك تايمز ٢٣ تشرين ثاني ١٩٩٦.

كوفاء للكبار على قراراتهم المميزة (باسوك وسونغ سيد ١٩٩٤). ولا يملك المواطنون أي فكرة عن أن المسؤولين الحكوميين يدينون لهم بأي شيء.

ثانياً: تحتاج الحكومة إلى وسائل للتعريف بهموم الفقراء والفئات الهامشية، بدون تعريضهم للعقاب إذا ما رفعوا أصواتهم بالكلام. وقد تساعد الصحافة الحرة هنا إذا كان باستطاعتها تكفل أو نشر استطلاعات المواقف الشعبية. وحتى لو لعبت وسائل الإعلام دوراً محدوداً فقط في إعلام المواطنين عن الأعمال الحكومية، يظل بإمكانها إبلاغ الحكومة بما يفكر به الناس. وبالمصاعب التي يواجهها أفراد الشعب العاديين في تعاملهم مع البيروقراطية.

دور المؤسسات الخاصة والمنظمات التي لا تتوخى الربح في التغيير:

لا يكفي وجود صحافة حرة ونفاذية إلى المعلومات الحكومية لكي تصل إلى درجة المراقبة، وخاصة في ظل حكم أوتوقراطي. فالإعلام يمكن أن يركز على الفضائح الطنانة دون أن يكون له أي اهتمام حقيقي في الإصلاحات التي تخفف من استمرار قصص الفساد. وقد يقوم الأفراد والجماعات بدفع عملية التغيير. ولكن الأفراد يواجهون مشكلة "الراكب الحر" المألوفة وهي أن المعلومات قد تكون متوفرة ولا يوجد حافز لأحد للنظر إليها. والفضائح التي تكشف من قبل المحققين الصحفيين قد تثير الغضب ولكنها لا تحث على العمل. وتساعد القوانين التي تسهل إقامة مؤسسات خاصة ومنظمات غير رسمية في هذا الشأن، بتسهيلها إيجاد جماعات مراقبة مثل "الشفافية العالمية" وهي منظمة لا تتوخى الربح وتركز على تخفيف الفساد، ولها عناوين وطنية في خمسين دولة تقريباً — (الشفافية العالمية ١٩٩٨).

وتمارس هذه المنظمات المحلية سلسلة من النشاطات، بما فيها المساهمة في ورشات عمل حول الأمانة ونظافة اليد تنظمها بمساعدة مؤسسة التنمية الاقتصادية في البنك الدولي وبعض وكالات المساعدة الثنائية. وقد تم إقامة ورشات عمل في تنزانيا وأوغندا ومالاوي والأردن.. وهي تجمع الناس المهتمين من كلا القطاعين العام والخاص لمناقشة مشكلة الفساد. وقد صدر عن المؤتمر الذي عقد في تنزانيا عام ١٩٩٥ تعهداً من كبار المسؤولين الحكوميين بالكشف عن موجوداتهم وموجودات عائلاتهم. وهذا بدوره أدى إلى تأسيس اللجنة الرئاسية للتحقيق ضد الفساد (تنزانيا ١٩٩٦).

بعض الحكومات، وبسبب قلقها من استخدام المنظمات غير الربحية لأهداف المراقبة، حدَّت من سلطة هذه الجماعات أو صعَّبت الأمر مادياً عليها. وقد تصبح القيود القانونية الرسمية أكثر تشدداً أو يتعرض أعضاء هذه المنظمات للمراقبة والإزعاج. على سبيل المثال وجدت مؤسسة الشفافية العالمية أن إقامة فروع محلية لها في الدول النامية يمكن أن يكون صعبا، حتى لو أراد الناس المحليون إقامتها. وفي بعض البلدان تم انقضاء سنوات عدة قبل أن يأخذ الفرع وصفاً رسمياً[٣٥]. ومتى تم تسجيلها، تواجه هذه المنظمات غير الربحية متطلبات شاقة لكتابة التقارير الرسمية.

---

(٣٥) على سبيل المثال: عند مقارنة التقارير السنوية لمنظمة الشفافية العالمية من عام ١٩٩٥ وعام ١٩٩٨ كانت ما تزال عنده فصول مسجلة تحت التشكيل عام ١٩٩٤. ضمن هذه الفئة في ربيع ١٩٩٨ والبعض منها كان قد انزل إلى صف "الاتصالات الوطنية" (الشفافية العالمية ١٩٩٥، ١٩٩٨). والتقارير السنوية لا تفرق بين الصعوبات القانونية ونقص الدعم الشعبي. والبلاد التي تم فيها إرجاء تشكيل الفصل تشمل: منغوليا، ناميبيا، هولندا، كوريا الجنوبية سريلانكا والسويد.

ومع ذلك فإن مثل هذه القوانين لا تعني إلا القليل في العديد من البلدان، لأن الدولة تفتقر إلى القدرة على تطبيقها. وأحياناً تشكل عدم فعالية الدولة مصدراً للحرية (براتون ١٩٨٩ : ٥٧٧ – ٥٧٨).

مشكلة أخرى هي مشكلة التعاون، فبعض المنظمات الحكومية تقوم بتنظيم وإدارة برامج تنمية للفقراء. ويتم تمويل هذه البرامج من قبل الدولة أو من قبل صناديق العون التي تدار من قبل الدولة أيضاً. لذا فإن وجودها يعتمد على تعاون الجهات الحكومية. نتيجة لذلك، قد يتردد بعضها في انتقاد المسؤولين علناً (المصدر نفسه ١٩٨٩ : ٥٧٨ – ٥٧٩). ومن أجل تجنب مثل هذه التوترات، يتوجب على المنظمة غير الربحية NGO التي تتعهد بمكافحة الفساد أن تتجنب المساهمة في تقديم الخدمات. ففي كل من جنوب آسيا وأفريقيا – يمول عدد كبير من المنظمات غير الربحية التي تقدم الخدمات من قبل الدولة جزئياً أو كلياً. على النقيض من ذلك تختط المنظمات غير الربحية في أمريكا اللاتينية منهجاً آخر مناوئاً في علاقته بالحكومة (نفس المصدر ١٩٨٩ : ٥٨٤). لذا نرى في المنطقتين الأوليين (جنوب آسيا وأفريقيا) أن جماعات مكافحة الفساد تحتاج لأن تكون مقامة على أسس منفصلة عن المنظمات الموجودة. في حين أن المجموعات الموجودة في أمريكا اللاتينية هي الأكثر ملاءمة.

كذلك يمكن للمنظمات غير الربحية أن تقوم بإجراء ونشر استطلاعات حول الرأي العام تعكس المواقف الشعبية تجاه الخدمات الحكومية. وقد قام مركز الشؤون العام في بانجالور بالهند بعمل طليعي بهذا الخصوص (موهي ١٩٩٧، بول ١٩٩٥).

وركزت إحدى دراساته على توزيع الخدمات المدنية على سكان الأكواخ في خمسة مدن. وعلى الرغم من أن وقائع الرشوة الواردة في التقارير قد تنوعت عبر المدن إلا أنها كانت منتشرة في كل مكان. وعبر مناطق الخدمات. دلت الدراسة أنه

كلما زاد انتشار الرشوة كلما قلت قابلية أو رغبة مؤسسات الخدمة الحكومية في حل مشاكل الزبائن. وقد قامت مؤسسة التنمية الاقتصادية بتكفل إجراء عدة مسوحات تم فيها تقديم نماذج مفيدة، ومثل هذه المسوحات تشكل طريقة لعزل تأثير الفساد على الفقراء، والذين دون ذلك، تأخذهم عدة أيام كي يتمكنوا من تسجيل شكوى. في البلدان ذات الجهاز القضائي الشريف يبرز احتمال للسيطرة على الفساد بطريقة غير مباشرة. إذ يمكن إعطاء الأفراد والجماعات حق رفع الدعاوى من أجل فرض إطاعة القوانين التنظيمية وقوانين الضريبة، والهدف من هذه الدعاوى ليس كشف الرشاوى بل الوصول إلى إطاعة القوانين الموجودة. ولا يتم تقديم أي أدلة على الفساد بل على العكس يتم التركيز على المخالفات التنظيمية والضريبية.

وفي الولايات المتحدة لا يتضمن قانون الرشوة الفيدرالي أية حقوق شخصية للتحرك (راي ف. بروكسمير ٥٨١ F2D (١٩٧٨)). ولكن معظم قوانين البيئة الأمريكية تشمل شروطاً واضحة لدعاوى المواطنين التي تسمح فيها للمدعين العامين الخصوصيين بإدانة المدانين لجلبهم إلى بيت الطاعة للقانون. فإذا نجحت الدعوى يمكن للمدعي العام أن يفرض على المدانين الطاعة ضمن القانون. دون أن يتحملوا أية خسائر. (روز أكرمان ١٩٩٥ب: ٣١٩) وفي أكثر الحالات، يتمكن الأفراد والجماعات المهتمة من إدانة هؤلاء الذين يعتمدون على قوانين وكالة حماية البيئة. وتسهل القوانين الأمريكية غالباً مثل هذه الدعاوى من خلال الطلب من الشركات المنظمة تقديم المعلومات عن الملوثات الخارجة من مصانعهم، ودفع الرسوم القانونية للمدعين العامين في القضايا الناجحة. مثل هذه الدعوات تخفف من مكاسب الرشوة لأن أي مكسب غير قانوني يمكن أن يتم الكشف عنه لاحقاً. ومن الهند، توسعت هذه الفكرة خارج النطاق البيئي وأصبح بإمكان المواطنين المتضررين من الأعمال

الحكومية الظالمة وغير القانونية أن يحضروا إلى مؤسسة نشاطات الصالح العام من أجل الدفاع عن الحقوق الجماعية للشعب. ولا يُلزم المدعون بأن يبرزوا أي إذن مباشر ومحدد. (أغاروالا ١٩٩٦ : ١٧٤ – ١٨٤).

وقد تبنت المحكمة الهندية العليا حقاً موسعاً للوقوف مع المواطنين العاديين بحجة أن المواطنين الذين يملكون إحساساً بالصالح العام يؤمنون بحكم القانون ويقدمون خدمة اجتماعية وقانونية كبيرة من خلال مناصرتهم لقضايا ذات طبيعة شعبية عامة. ولا يمكن تجاهلهم أو التغاضي عنهم على أسس تقنية ومحافظة [Bangaire Medical Trust V. Mudappa, 1991 A.I.R. 1902 (S.C.) India]. وقد لعبت نشاطات المواطنين دوراً في دفع المحاكمة لإجبار الحكومة على ملاحقة ادعاءات الفساد ضد كبار المسؤولين.

على النقيض من ذلك، لا تقدم الأنظمة القانونية الأخرى أية فرصة للأفراد للتقدم بدعوى من أجل حماية قيمهم العامة. إذ أن عليهم أن يبرهنوا بأن حقوقهم ومصالحهم قد تأذت حقيقة، وعندها فقط يمكنهم أن يقفوا أمام المحكمة. بالطبع يقوم المرء أحياناً باستبعاد أهداف المصلحة العامة خلال محاولة الدفاع عن حقوقه أو حقوقها الشخصية. ويقف الكثير من الفشل الإداري بعيداً عن إدراك المحاكم في هذه الأنظمة ، وتشترك المراجع القضائية اليابانية والألمانية في هذا الضعف (فيوك١٩٨٩ ، روز أكرمان ١٩٩٥ أ).

وفي تعليق على ملاحظات القانون الياباني : "قد تتسبب بعض النشاطات الإدارية الشاملة بضرر لا يمكن إصلاحه للشعب ولبعض الأشخاص على المدى الطويل، بدون التسبب بأي أذى شخصي خاص أو مباشر أو صالح للنظر في المحكمة

لأحد" (فيوك ١٩٨٩ : ٢٣٢). بعض أنواع الفساد التي تتسبب في رفع التكاليف وتقليص الفعالية في الحكومة تدخل ضمن هذه الفئة.

خارج الولايات المتحدة، يدفع الطرف الخاسر في القضية عادة الرسوم القانونية المترتبة على الطرفين. ويشمل الابتكار الأمريكي انتقال الرسوم إلى طرف واحد، إذ يتم تعويض المدعين الخاصين الذي يحضرون إلى المحكمة قضايا ضد الحكومة أو ضد ملوثي البيئة إذا ما ربحوا القضية، ولا يتوجب عليهم دفع الرسوم إذا ما خسروها. وهذا الابتكار قيم جداً حين يتم تطبيقه في سياق مكافحة الفساد. فحالات التطبيق تعطي مكاسب خارجية واضحة لهؤلاء الذين يربحون من الحكومات الشريفة. وعلى الرغم من أن خصوم دعاوى المواطنين يتضايقون من الإفراط في الدعاوى السخيفة، إلا أن الدفع من طرف واحد يظل رداً مناسباً. فهو يعطي جماعات الصالح العام حافزاً للتركيز على أكثر القضايا جدارة. كما أن له إيجابية أخرى بإرغام الشركات التي تحقق الأرباح وتدفع الرشاوى على دفع كلفة تطبيق القانون الذي يقف ضدهم.

ولأن تهم الفساد والإيذاء يمكن أن تكون تهماً مدفوعة برغبة الانتقام. فإن على القانون أن يدخل شرطاً بنقل الرسوم القانونية على حساب المدعي إذا وجد أن القضية كانت كيدية – طالما يمكن الاعتماد على المحكمة في تطبيق القانون بدون تمييز. على سبيل المثال، ويمنح القانون الأمريكي الذي يحمي المخبرين الرسوم القانونية لهم ما عدا القضايا التي تثبت كيديتها أو عبثيتها بوضوح أو التي ترفع من قبيل الإزعاج [31 U.S.C. S.: 3770 (d)].

وفي الدول ذات المحاكم الضعيفة والحكومات العاجزة تبدو جهود الإصلاح محبطة. فإذا علمت إحدى الجماعات أن الحكومة تقدم أداء ضعيفا، يمكنها أن توثق

هذا الفشل وتتقدم باحتجاج. ويقوم الإعلام بنشر الاحتجاج وتصبح القضية مدار نقاش عام ولكن الحكومة لا تتجاوب. وحتى لو لم تقم الحكومة بمضايقة منتقديها، يمكنها أن تبقى بدون حراك حتى تستنفذ الجماعة جهودها ومصادرها. أما في النظام الديمقراطي فإن المعارضة السياسية قد تجعل من الفساد قضية في حملتها. وفي النظام الأوتوقراطي غالباً ما تكون المعارضة ضعيفة ولن تستطيع أية منظمة لمكافحة الفساد أن تفعل شيئاً بدون تعاون القيادة السياسية في البلاد. وهنا يمكن للفساد أن يصبح موضوعاً أسهل للتناول من قبل المواطنين بدلاً من المواضيع التي تثير الجدل مثل إصلاح الأراضي أو حقوق العمال. وعلى الرغم من أن بعض الأوتقراطيين يتمتعون بالحصانة غير عابئين بالرأي العام المحلي والنقد الخارجي، إلا أن البعض الآخر قد لا يكون بمثل هذه الثقة أو القوة. وفي مثل هذه الحالات يكون الإصلاح محتملاً بالتعاون مع المنظمات غير الربحية من أجل دفع الدولة للتغيير والعمل على فرض الإصلاح معاً.

ومع ذلك فإن الجهود الجدية لمكافحة الفساد تتطلب ترتيب جذري للعلاقات بين الناس العاديين والدولة. فالمواطنون قد يشعرون بالخوف من أن تؤدي الشكوى إلى جعل الأمر أسوأ بالنسبة لهم شخصياً. والأصوات الشعبية الكثيرة قد تساهم في تحدي هذه الآراء الراسخة حول تفوق الحكام، ولكن حتى الحكام الأوتوقراطيون عرفوا بالقيام بإصلاحات عندما تصبح تكلفة خسارة الاستثمارات والنمو واضحة بشكل خاص. واستلام زمام الإصلاح يمكن أن يشكل إحدى الطرق بيد الأوتوقراطيين للحفاظ على السلطة في وجه تزايد الانتقاد لهم.

طرق الشكاوى الفردية:

تتطلب مقارعة الفساد في مستوياته العليا وجود اهتمام وطني ومؤسسات خاصة مستعدة لدفع الزعماء على التغيير. في المقابل، فإن وضع حد للفساد البيروقراطي على المستويات الدنيا غالباً ما يكون في مصلحة كبار المسؤولين الذين قد يحاولون إدخال المواطنين العاديين في هذا الجهد. ويمكن إنجاز هذا العمل بدون وجود نشاط منتظم للمواطنين، إذا استطاع الأفراد تقديم الشكاوى بسهولة وبدون خوف من انتقام المسؤولين الفاسدين.

لنتذكر التمييز الذي ورد في الفصل السابق بين الرشوات التي تدفع للالتفاف حول القوانين وتلك التي تدفع من أجل الحصول على خدمة كان يجب أن تعطى بدون مقابل. إن تسهيل عملية الشكاوى يساعد في كشف النوع الأخير من الفساد.

والرشاوى التي تسمح بالنشاطات غير القانونية والتي تضعف الأنظمة القانونية، أو التقديرات الضريبية، لا يتم الإفصاح عنها من قبل الشركات الخاصة والأفراد إلا إذا تم اعتقال مرتكبيها، وحاول هؤلاء أن يخففوا من عقوبتهم. وفي المقابل حين يصبح طلب الرشوة شرطاً للحصول على منفعة قانونية، فإن المواطنين لن يلجأوا إليه إذا وجد بديل شريف يهتم بشكاويهم. ومن أجل إضفاء صبغة من الجدارة على هذه الشكاوي. لا يجب أن تكون العملية نظيفة فحسب بل سريعة وفعالة. يجب على الجانب المدعي أن يملك الحق للحصول على المعلومات حول قضيته من البيروقراطيين. على سبيل المثال، تم إنجاز دمج الأراضي في ولاية أوتار براديش بالهند بالقليل من الفساد وكان المفتاح لهذا الإنجاز وجود قناة مفتوحة يساهم فيها المتضررون. إضافة إلى وجود عامل زمني محدد وضاغط، وشكاوى

عادلة وسريعة. (أولدنبرغ ١٩٨٧) ولا يميل الناس إلى تقديم الشكاوى على المسؤولين إذا خافوا انتقامهم. فعلى سبيل المثال: أجاب الناس في تنزانيا عام ١٩٩٦ على سؤال بهذا الخصوص بأنهم يعتقدون أنهم إذا ما قدموا شكاوى ضد مسؤول كبير فسيتم الكشف عن هويتهم للمشتكى عليه، والذي يقوم بدوره بتهديدهم ومضايقتهم (تنزانيا استبيان الوكالة الرئاسية ضد الفساد ١٩٩٦ : ٦٥) ومن الواضح أن هذا القلق جعل الناس غير راغبين في تقديم شكاوى.

والعديد من الدول قامت بإنشاء مكاتب تحقيق في الشكاوى ضد موظفي الدولة للاستماع إلى شكاوى الناس من كل نوع وليس فقط تلك المتعلقة بالموظفين المسيئين. ويمكن لهذه المكاتب أن تزيد من مسائلة مؤسسات الدولة في أعين المواطنين العاديين (أنتوني ١٩٩٠ : ٦٨ — ٧٨، نوراني ١٩٩٧، بوب ١٩٩٦).

لذا قد تواجه مثل هذه المكاتب مقاومة شديدة من السياسيين والبيروقراطيين. ففي الهند على سبيل المثال، تم التوصية بإنشاء مكتب يدعى (لوك بال) على شكل مكاتب التحقيق الآنفة الذكر من قبل لجنة إصلاح إدارية منذ عام ١٩٦٦، ولكنها لم تبصر النور. (نوراني ١٩٩٦). ورغم أن هذا الأمر كان مؤسفاً إلا أنّ على المرء ألا يتوقع الكثير من هذه المكاتب فهؤلاء المسؤولون نادراً ما يكشفون فضائح الفساد المنهجية الكبيرة. على سبيل المثال: كان لدى جنوب أفريقيا مدافع عام يملك صلاحية التحقيق في الادعاءات حول تصرفات موظفي الدولة المسيئين ورفع التقارير التي كانت تنتشر بالعادة، وقد غطت سلطاته الأعمال المحظورة والفساد والإساءات إلى حقوق الإنسان ومثله مثل سائر مكاتب التحقيق، فهو لا يستطيع اتخاذ إجراءات قانونية ولكنه يستطيع رفع الدعاوى إلى المدعين العامين.

حالياً ظل المكتب صغير الحجم ويجد صعوبة في التعامل مع كميات ضخمة من الشكاوى. ويوصي تقرير حديث للأمم المتحدة ليس بتوسيع صلاحياته فحسب، بل إعادة تعريف مهمته لتشمل التحقيقات الجارية على نطاق أوسع، والتي تدخل فيها المشاكل العامة، بدل اقتصاره على التعامل مع شكاوى الأفراد فقط. (الأمم المتحدة، رئيس لجنة حقوق الإنسان ١٩٩٦ : ٣٨ – ٤٠).

وعلى النقيض من ذلك، يأتينا المثال على مكتب تحقيق قوي من جزيرة فانواتو التي تقع في المحيط الهادي (فيندلي ١٩٩٧ : ٥٦ – ٥٩). حيث يعمل مكتب التحقيق هناك بحماس كبير يشبه الحماس الديني. وقد قام بالتحقيق بخطة احتيال مالية شملت كبار المسؤولين الحكوميين الذين تعاملوا مع مروجين من خارج البلاد. وعلى الرغم من أن المكتب لم يستطع تقديم تهم رسمية، إلا أن الدعاية التي نتجت عن الموضوع لعبت دوراً في إبعاد الدعم الشعبي عن المتورطين.

بعض المؤسسات العامة أقامت خطاً ساخناً للشكاوى المباشرة من المواطنين، ففي بريطانيا يتعامل عدد من المجتمعات المحلية مع خطوط ساخنة ضد الاحتيال (المملكة المتحدة – هيئة التدقيق ١٩٩٣) وفي مكسيكو أوجد برنامج تحديث الإدارة الحكومية نظاماً مشابهاً من الخطوط الساخنة للأعمال التي تتعرض للمضايقة من قبل المفتشين (السلطة التنفيذية الفيدرالية المكسيكية ١٩٩٦). ولكن هذه الطريقة قد تنجح فقط في حالة الحفاظ على سرية المشتكين، أو في حالة عدم وجود خوف من الانتقام. وحين لا تتوفر الهواتف بشكل واسع لسكان المناطق الريفية أو الأحياء الفقيرة في المدن، يصبح من الواجب البحث عن وسائل اتصال أخرى، أي إن الخطوط الساخنة يجب أن تتعدى مفهوم الرمزية. وعلى المسؤولين الحكوميين ومكاتب التحقيق ووكالات المراقبة أو مؤسسات تطبيق القانون أن تتابع الشكاوى بشكل

مكشوف. وفي نفس الوقت إذا كانت الشكاوى مقدمة ضد أفراد فإن على المشتكى عليه أن يعطى حق الدفاع عن نفسه في حالات الاتهامات الكيدية، وإلا فإن حملة مكافحة الفساد قد تتحلل لتصبح مجموعة من عمليات الثأر الخاصة، مع وجود من يستخدم الحكومة لتسوية النزاعات الفردية الخاصة.

إلا أن وجود مكاتب التحقيق وغيرها من وسائل معالجة الشكاوى لن يكتب لها النجاح، إذا بقي الناس غير راغبين في تقديم الشكوى. وقد تم إيجاد طريقة لتشجيعهم على ذلك، وهي قانون المخبرين الذي يحمي ويكافئ الأفراد الذين يرغبون في تقديم الشكاوى من داخل المؤسسات العامة والخاصة. لقد تحدثت في مناقشتي حول تطبيق القانون نقلاً عن القوانين الأمريكية، ولكن قيمة هذه القوانين الأوسع هي في دورها كعامل مساعد. وقد تساءل عدد من العلماء في الولايات المتحدة إذا ما كان باستطاعة المخبرين أن يغيروا شيئاً في السياسة المتبعة. وعلى الرغم من النتائج المتشككة للدراسات إلا أن إحدى الدراسات استنتجت أن العمل السابق قد ركز بشكل ضيق على عمل المخبرين دون مراعاة السياق الذي تسير فيه مثل هذه العملية. (جونسون وكرافت ١٩٩٠) هناك عوامل هامة مثل دور الإعلام ودور جماعات الضغط الساعية إلى التغيير والمشرعون المتعاطفون المتواجدون في المواقع الرئيسية. إن المخبرين الذين يعملون في ظل مثل هذا الدعم يمكنهم وضع القضايا على الأجندة والتحفيز لعملية تغيير أكبر. وتشمل الدراسة حالتين ناجحتين لمخبرين داخل الحكومة الأمريكية. الأول كشف إساءات وقعت في برنامج القمامة العشوائية التابع لوكالة حماية البيئة، والثاني اشتكى من سياسة التعامل مع مصابي الإيدز في مكتب حقوق الإنسان التابع لدائرة الصحة والخدمات الإنسانية. وكلا المخبرين كانا ملتزمين بالسياسة. وقد جذبا تغطية إعلامية واستخدما إعفاء من الكونغرس لإلقاء

الضوء على القضايا، كما تمكن كل منهما من الاعتماد على دعم جماعات مصالح منظمة لدعم جهودهما[٣٦]. من الضروري وجود جماعات منظمة. لا يمكن لقانون المخبرين أن يشكل معلماً مهماً في استراتيجية الإصلاح إلى أن تظهر مثل هذه الجماعات.

استنتاجات:

يمكن السيطرة على الفساد بشكل غير مباشر من خلال وضع حدود للسلطة السياسية. وقد بينت هنا وجود نوعين عريضين من الحدود. الأول: هو البنية الحكومية التي توجد نقاط للنقض ومصادر مستقلة للسلطات السياسية والإدارية والقضائية. وهذه تحدد الفساد من خلال تقليص ربحيته لكل من المسؤولين والراشين.

أما الثاني فيفتح للناس والجماعات طريقاً للشكوى ضد الحكومة وضد الخدمات السيئة التي تقدمها.

فالحكومة تقدم المعلومات عن نشاطاتها، والإعلام والجمهور يقدم الشكاوى والمؤسسات الخاصة والأفراد يدفعون باتجاه وجود مسائلة حكومية. النوع الأول من الحدود يتلاءم مع بُنى الحكومات الديمقراطية ولكن حتى الأوتوقراطيين يحبذون أحياناً وجود مراقبة على سلطاتهم من أجل تدعيم ورفع شعبية شرعيتهم. أما النوع الثاني الذي يرفع درجة العلنية فهو يترك الحكومة عرضة للاستياء الشعبي. لذا فإن عدداً كبيراً من الأنظمة الحاكمة وحتى الديمقراطية اسمياً يمكن أن تنظر إلى مثل هذه السياسة بعين الشك. ومع ذلك تبقى هذه السياسات حاجزاً أساسياً لمراقبة الفساد

---

(٣٦) مثل آخر على ما يبدو أنه جهد "مخبري" ناجح انظر: "نفخ في الصافرة وتزعزع عمالقة الصحة" (نيويورك تايمز ١٨ تشرين أول ١٩٩٨).

وأي أشكال أخرى من المصالح الشخصية التي تبرز في حالة تغييب المراقبة الشعبية للمسؤولين.

الجزء الرابع

إنجاز الإصلاح

١٠

دور المجتمع الدولي

يعتبر الفساد من الأولويات التي تبرز في المجتمع الدولي، وقد غير انتهاء الحرب الباردة ميزان القوى، وأزال وجود الحاجة الملحة لدعم الأنظمة الفاسدة التي كانت تلقى الدعم تحت حجج الأمن العالمي، ولكن انتشار الفساد والجريمة المنظمة بشكل واسع في دول الكتلة الشرقية جعل مشكلة الفساد أصعب من أن يتم تجاهلها كما هو الأمر بالنسبة لعدة مشاكل مشابهة في أنحاء أخرى من العالم. وقد تحتاج الحركة العالمية التي نشطت باتجاه الخصخصة وحلحلة القوانين إعادة التفكير في العلاقة بين السوق والدولة ويشمل هذا إدراك فرص الفساد التي تنشأ حديثاً نتيجة للجهود المبذولة لتقوية دور القطاع الخاص.

يتساءل بعض المراقبين حول هذا الاهتمام الجديد للمنظمات الدولية، وينظرون إلى الفساد على أنه مشكلة سياسية محلية يجب أن يترك حلها للدول بمفردها. وبالنسبة لهؤلاء فإن التقاء أي مساعي خارجية للإصلاح تمثل محاولة غير مقبولة لفرض القيم الغربية. ولكن العديد من المثقفين والعلماء في الدول النامية يجادلون بأن

مثل هذه البدعة الجديدة في النقد تقوم على تشخيص مغلوط للممارسات المحلية، ويوضحون بأن تقليد إعطاء الهدايا لا يجب أن يفهم على أنه قبول واسع للممارسات الفاسدة (عطية ١٩٩٢). وتدل المسوحات التي أجريت حول تعابير الغضب الشعبي للمواطنين بأن تَحمُّل الفساد الواسع هو أمر غير مألوف (كوكسي ١٩٩٦، حديس ١٩٩٤: ٢٥ — ٢٦. باسوك هوسونغ سيد ١٩٩٤).

وتقاوم بعض الدول النامية أية جهود تبذل للسيطرة على الفساد لاعتقادهم بأن الدفعات في الدول النامية تعزز من أعمالهم المحلية. والغربيون لا يمكنهم الادعاء بأن حضارتهم قد ترضى بوجود الفساد. إضافة إلى ذلك فهناك دلائل على مقاومة شعبية ضد الفساد في الدول الفقيرة وهذا من شأنه أن يؤثر في مواقف الدول الأغنى كذلك. فالفساد يمكن أن يصبح أمراً روتينياً ومألوفاً دون أن ينظر إليه كأمر مقبول من قبل السكان الذي يتحملون تكاليفه.،

هناك مسار آخر للنقد يتعلق بالأسلوب. إذ يناقش البعض أن السيطرة على الفساد لا يجب أن ترتبط بالتجارة العالمية، وبسياسة الإقراض. وكما هو الحال في النقاش الدائر حول حقوق الإنسان والمعايير العمالية، يناقش هؤلاء بأن الهيئات العالمية لا يجب أن تربط بين السياسات التجارية وبين الدعم الموجه للتطوير في القضايا غير الاقتصادية، ولكن الفساد هو شأن اقتصادي وهو يؤثر على تنافسية الاقتصاد العالمي وعلى فعالية مشاريع التطوير والاستثمار عالمياً. كذلك يعتبر النفوذ الاقتصادي الإدارة الفعالة الوحيدة للضغط من أجل الإصلاح.

وهناك خمسة أصعدة عريضة أمام التدخل العالمي:

- عندما يتم وضع أموال المنظمات العالمية موضع العمل على شكل قروض أو منح يصبح لهذه المنظمات مصلحة في الاستخدام الفعال لمواردها.

- إذا رغبت البلدان في الإصلاح، فإن منظمات المساعدة والإغاثة تدعم مباشرة جهود مكافحة الفساد مثل إصلاح نظام الخدمة المدنية والموازنة وأنظمة الإدارة المالية. وإذا ما تفاقمت الأزمات المالية والاقتصادية نتيجة لوجود بنية مؤسسية ميالة إلى الفساد، فإن مساعدات الإصلاح قد تصبح مشروطة وحتى لو لم تُبدِ الحكومات حماساً لأي تغيير.

- يمكن أن يُركز على تقليص رغبة الشركات متعددة الجنسيات لدفع الرشاوى وعلى تجنيدها في صفوف الجهود الإصلاحية. وفي بعض الدول النامية يفوق نفوذ الشركات المتعددة الجنسيات نفوذ الدولة نفسها. وحتى ولو لم يكن الحال هكذا فإن للشركات المتعددة الجنسيات نفوذ ملموس على الحكومات.

- يمكن للبرامج العالمية التي تراقب تدفق الأموال غير المشروعة أن تقوم بمراقبة الفساد من خلال عرقلة تحويل الأموال السرية إلى أمكنة لا يمكن متابعتها فيها فيما بعد. كذلك يمكن التعاون مع المؤسسات العالمية لمكافحة الجريمة التي قد تلعب دوراً في مكافحة الفساد.

- تقليص الفساد قد يتطلب إيجاد مؤسسات دولية جديدة. وبعض الإصلاحات تتطلب تعاوناً عبر الحدود إذا ما أريد لها أن تعمل بشكل جيد. وقد يتطلب هذا إيجاد هيئات جديدة للمراجعة وإصدار الأحكام القضائية.

ومكافحة الفساد حالياً هو ما تركز عليه المصلحة العالمية، ولكنه قد يكون بدعة مؤقتة فالمجتمع العالمي يقف في النقطة التي يجب أن يتحول فيها الكلام إلى

برامج عمل ملموسة وهناك عدد من الشراك التي يجب تجنبها، إضافة إلى عدد من المبادرات التي يجب أخذها بعين الاعتبار. الشرك الأول هو أن أشكالاً جديدة من الفساد والسعي وراء المكسب قد تظهر نتيجة للإصلاحات السليمة السيئة التطبيق والتي تم تصميمها لتحسين الأداء الاقتصادي أو لدمقرطة السياسة. يجب على المصلحين أن يسعوا للسيطرة على هذا الجيل الثاني من أشكال الفساد. كما أن عليهم أن يحذروا من إيجاد بؤراً نقية من الفضيلة محاطة بمساحات واسعة وعميقة من الفساد. قد يمثل إنشاء جزر نظيفة خطوة أولى، ولكنها تبقى ذات تأثير محدود إذا لم يتم إجراء إصلاحات أساسية.

السيطرة على الفساد في مشاريع التنمية:

إن مثلاً بسيطاً يستطيع كشف التأثير المدمر للفساد على فعالية مشاريع التنمية. لنفرض أن ٢٠٪ من أموال المساعدات قد ضاعت بسبب الفساد وأن هذه النسبة ٢٠٪ لا تمثل الرشاوى بحد ذاتها ولكن التكاليف المضخمة للعقود وضياع المعدات وغيرها من المدخلات الناجمة عن تحمل الرشوة[1]. ضمن هذا السيناريو فإن مشروعاً بمائة مليون دولار كان يمكن أن يكلف ٨٠ مليون دولار لو كان النظام شريفاً. ولنفرض أيضاً أن الاستثمار يجب أن يرد عائداً مقداره ١٠٪ مستقبلاً لكي يفي بالغرض المطلوب. إذن فإن المشروع الشريف يحتاج إلى توليد مكاسب بقيمة ٨٨ مليون دولار في حين يحتاج المشروع الفاسد إلى ١١٠ مليون — الفرق هنا ٢٢ مليون دولار. فالمشروع الذي كان يتكلف ٨٠ مليون، أصبح عليه الآن أن يرد ١١٠ مليون

(١) قد يكون رقم ٢٠٪ تقديراً متواضعاً في بعض البلدان - ففي السبعينات من القرن العشرين، على سبيل المثال، أوقف العمل في المشاريع المدعومة من الاتحاد السوفياتي في نيبال بسبب اكتشاف تسرب ما نسبته ٤٠٪ من الأموال (كارينو ١٩٨٦ : ١٨٣).

لكي يصبح مجدياً – فرق العائد على إنتاجية المصدر هنا تصل إلى ٣٧,٥٪. وحتى في الدول المتقدمة لا يوجد مشاريع كثيرة تعطي مثل هذا العائد. وباختصار فإن الفساد يستطيع وبشكل درامي أن يقلص عدد المشاريع الجديرة بالتنفيذ، والأسوأ من هذا أن فرص الفساد تختلف بين المشاريع، فالمسؤولون الفاسدون في البلاد سوف يفضلون المشاريع ذات الفرص الأكبر لتحقيق المكاسب الشخصية، مما يحرف ترتيب المشاريع أكثر وأكثر وعندها لا تدعم منظمات المساعدة مشاريع أقل فحسب بل تدعم مشاريعاً خاطئة.

هناك كلمة حديثة متداولة في دوائر التنمية هي "الملكية" والمشاريع قد تفشل إلا إذا أحس المقرض بأنها ملكه أو أن له نصيباً فيها. ولسوء الحظ هناك شكل واحد من أشكال الملكية مألوف أكثر من اللزوم. فالشخصيات السياسية في البلدان الدائنة والشركات في البلدان المقرضة تحاول أن تبني صفقاتها لتحقيق المكاسب الشخصية للسياسيين والأرباح الزائدة للشركات. وهم يعارضون أية مشاريع تجلب المنفعة إلى أوساط عريضة من الفقراء وتضمن منافسة حرة. وكلمة الملكية هو موضع شك في حالات البلدان التي لا يلتزم زعماؤها بالمصلحة الاجتماعية. ولا يجب على منظمات المساعدة أن تدعم المشاريع التي ترفع من قدرة الدولة على السيطرة على المدى القصير.

أما الدول التي تحكم بالنهب مثل زائير وبراغواي وهاييتي، المذكورات سابقاً، فلا يجب أن تقدم لها المساعدة لأنها تستخدمها لمزيد من السيطرة والاستغلال لشعوبها. ولا يجب على البنك الدولي أن يساعد الأوتوقراطيين على جمع المزيد من الضرائب كما حاول أن يفعل مرة في زائير (ضيا ١٩٩٣). كما لا يجب على الولايات المتحدة أن تقدم الدعم والتدريب العسكري للجيوش التي تستخدم كفاءتها الجديدة

وتنظيمها من أجل تعزيز وضع الطبقة الحاكمة كما حدث في هاييتي (غرافتون وررولا ندز ١٩٩٦ : ٢٧١ – ٢٧٢). ويجب على منظمات الإغاثة والإقراض أن تلتزم الحذر من أن يتم استخدامها لتوزيع المحسوبيات، ففي الفليبين وتحت حكم ماركوس مثلاً عمل التكنوقراطيون في الحكومة مع صندوق النقد الدولي والبنك الدولي في الإبقاء على تدفق المساعدة والقروض، وزعم أحد الاقتصاديين الفلبيينيين أن التكنوقراطيون قدموا الخطاب العام الذي أبقى على تدفق القروض ولكن النظام سمح بإدخال الاستثناءات غير المشروطة، والتي جعلت من رسالة الخطط وروحيتها مهزلة تامة (أخذت عن هتشكروفت ١٩٩٨ : ١١٤). وقد ادعى بول هتشكروفت أن ماركوس كان يرى في الإصلاح والنهب عمليتين مكملتين لبعضهما البعض (المصدر نفسه : ١٤١ – ١٤٢). وكان يحاول تنصيب نفسه كواحد من قطاع الطرق الثابتين والذي يستخدمون الإصلاح لتحقيق المكاسب بفعالية أكثر (أوليسون ١٩٩٣). وكما تُبيِّن إحدى الدلائل التي قدمها هتشكروفت، لم يكن ماركوس ناجحاً أبداً في تحقيق إصلاح شامل، واستمر في اعتباطيته ومحسوبياته.

وإلى وقت قريب بقي البنك الدولي مركزّاً طاقته التحليلية على مراحل قبول المشروع. وعلى الرغم من اشتراطه لوجود شفافية في عمليات الشراء إلا أنه لم يقدم متابعة كافية. وقد سعت إرشادات الشراء إلى ضمان وجود درجة من التنافسية في المناقصات والعقود الكبيرة ولكن القلق من الفساد كان ضمنياً.

إلا أن البنك أعاد في عام ١٩٩١ مراجعة هذه الإرشادات، لكي يبين بوضوح أن الفساد والاحتيال يشكلان أساساً لإلغاء أي عقد إذا لم يقم بالمدين بعمل الإجراءات المناسبة. وقد تم توسيع الجزء ٦.٠٣ من الشروط العامة الملائمة لاتفاقيات القروض والكفالات للسماح بإبطال أي قرض بسبب الفساد والاحتيال من قبل

ممثلي المدين أو من قبل المنتفعين. ولكن الدولة المقترضة يمكنها الدفاع عن نفسها ضد إبطال القرض بأخذها إجراءات زمنية ومقبولة من البنك لإصلاح الوضع. كذلك، تم تعديل إرشادات الشراء تحت بند قروض IBRO وIDA لإضافة الفقرة رقم ١٥ — ١ والتي تقول بأن البنك سيرفض أي اقتراح بوضع مكافأة إذا ما تأكد بأن المتقدم للمناقصة قد تورط في ممارسات فاسدة أو أعمال احتيالية خلال عملية التنافس على العقد المذكور. كما أن البنك سيلغي العقد إذا ظهرت أية دلائل على ممارسات فاسدة أو احتيالية فيما بعد. والشركات التي يتبين تورطها في مثل هذه الممارسات، ستعاقب بأن يتم إعلانها غير مؤهلة للعقود اللاحقة سواء لفترة من الوقت أو إلى ما لانهاية. وقد سمحت القوانين الجديدة للبنك بتدقيق حسابات المقاولين والطلب منهم تسجيل جميع دفعاتهم إلى الوكلاء قبل وبعد المناقصة، لأن مثل هذه الدفعات تشكل المنفذ الذي تمر منه الرشاوى (شحادة ١٩٩٧). وتعتمد أهمية هذه التغييرات على كيفية تطبيقها في الميدان ولكنها تعتبر خطوة أولى واعدة على الطريق.

وفي أيلول ١٩٩٧ تم تعديل إرشادات الشراء مرة أخرى من أجل السماح للمقترضين بطلب مناقصين يوقعون على تعهد بعدم الرشوة، ويلتزمون أثره بالابتعاد عن الفساد والاحتيال (فقرة ١٦ — ١) وسوف يوافق البنك على مثل هذه الممارسة إذا كانت جزءاً من برنامج عريض لمكافحة الفساد وإذا كانت ستمتد فيما بعد لتشمل جميع المشتريات العامة. والتعهد هو نهج يتبع في عمليات ما قبل التأهيل التي تعتمدها مكاتب المشتريات في العديد من الأحكام. وعندما يتطلب الأمر وجود تعهد بعدم الرشوة، يقل عدد المتقدمين إلى المناقصة ولكن الإلغاء الانتقائي للشركات الفاسدة من شأنه أن يغرز الطبيعة التنافسية للعملية ولا يقلص منها. وعلى الرغم من أن مثل هذه التعهدات تبدو زائدة عن حاجتها لأن الفساد، وعلى أي حال، هو أمر

غير قانوني، إلا أنها قد تفيد في إلقاء الضوء على هذه القضية في البلاد التي يقل فيها احترام القوانين الرسمية. وقد أوصت منظمة الشفافية العالمية بتبني مثل هذه الممارسة، وقامت الإكوادور وبنما ومقاطعة مندوزا في الأرجنتين بتجربتها، كذلك بدأت بعض الدول الأفريقية بالتفكير بأمر تطبيقها. كما جهزت منظمة الشفافية العالمية عينة من وثائق المناقصات ووصف لأساليبها لاطلاع الشركات عليها. وأوصت كجزء من هذه العملية أن تلتزم البلدان بفرض الحظر إذا لزم الأمر (الشفافية العالمية ١٩٩٨ : ٧١ – ٧٣).

عندما يجرب المقترضون العمل بتعهدات عدم الرشوة، فسوف يحتاجون إلى طريقة لمعالجة وتقييم اتهامات الفساد التي قد تخرج من المتعهدين الخاسرين للمناقصة. كما أن البلدان المقترضة ومنظمات المساعدة العالمية والمجتمعات المانحة تحتاج إلى طرق تستخدم فيها المعلومات الواردة من المتعهدين بشكل بناء دون الحاجة إلى الوقوع في مطبات الادعاءات من كل من خسر في المناقصة. ولأن دعاوى المناقصات غالباً ما تكون مكلفة مالاً ووقتاً، لذا يتوجب على البلدان أن تقرر كيف توازن بين الحاجة إلى العمل السريع في مواجهة طريقة تصمم لعرقلة الفساد في هذه الصفقة وفي صفقات غيرها في المستقبل. وتوصي منظمة الشفافية العالمية باستخدام التحكيم العالمي (المصدر نفسه) – وهو اقتراح يمكن أن يكون جزءاً من إعادة تفكير أكثر عمومية لمدى الحاجة إلى مراقبة عالمية ومؤسسات لحل النزاع المذكور أعلاه.

والتعهدات بعدم الرشوة يمكن تطبيقها من الدول بمفردها. وهناك اقتراح مرتبط بها يطلب من الصناعات أن تتفق فيما بينها على عدم تقديم الرشاوى أو دفعات الكومسيونات الزائدة من أجل الحصول على عقد في أي مكان من العالم.

أما الـدول الـتي يصـر زعماؤهـا السياسـيون عـلى طـلب الرشـاوى فـيجب استثناؤها مـن السـوق (دي جـورج ١٩٩٤ : ٥). قـد يـبدو هـذا اقـتراح مخادع بعـض الشـيء، ولكـن يجب فرضه على المستوى العالمي من أجل جعله قابلاً للتطبيق. تكمن إحدى المخاطر في أن الشركات قد تحاول توحيد السوق في نفس الوقت الذي تتفق فيه بعدم قبول الرشاوى. وانتشار الرشوة أحياناً يكون مؤشراً على تنافس شرس بين الشركات، ليس على التكاليف المخففة والبضاعة الجيدة النوعية ولكن على شراء النفوذ (ستراسمان ١٩٨٩ : ٧٨٥). والحل هنا ليس بتحديد المنافسة بل بإعادة توجيهها بطرق يستفيد منها مواطنو الدول النامية.

وفي البنك الدولي يبحث مكتب التوجيه عن طرق لتحسين المراقبة اللاحقة لكي يكون هناك مراجعة أكثر للبضائع والمهمات التي قدمت في الواقع. وبدلاً من الاعتماد دائماً على السجلات الورقية، أخذ مدققو البنك يفكرون بزيادة الاعتماد على المراقبة الحسية والتدقيق في المواقع. ولكن التركيز على مشروعات البنك لوحدها يعتبر غير كاف. تملك دائرة تقييم العمليات في البنك مؤسسات مراقبة داخلية وخارجية.

وقد دلت إحدى الدراسات التي أجريت حول مراجعة التقييم السنوي بأن الدول ذات الحكومات الضعيفة والدرجة العالية من الفساد، هي الأقل في مستوى نجاح مشاريع البنك الدولي (كيلبي ١٩٩٥). وهذه النتيجة تبين بأنه، حتى ولو كان ارتباط البنك بنجاح مشروعاته فقط، فإن عليه أن يساعد المقترضين على تحسين نوعية الحكومة بشكل عام.

على منظمات المساعدة والإقراض أن تدرك الديناميات السياسية والتنظيمية التي تجعل من السيطرة على الفساد مهمة صعبة. كما يتوجب عليهم وبوعي ذاتي

منهم أن يقوموا بمراجعة مؤسسات السيطرة لديهم من أجل عزل مجالات التقصير[٢]. وإذا لم يقوموا بمراقبة أنفسهم، فإن هناك مراقبين خارجيين يمكن أن يقوموا بذلك عنهم وبطريقة تزعزع مصداقية مثل هذه المؤسسات. إن الانتقاد يمنة ويسرة على النطاق السياسي، هو حقيقة حياة بالنسبة لهذه المنظمات. ويجب أن يتم تنفيذه بإدراك أن المشكلة موجودة فعلاً وبأخذ خطوات للتحقيق في الضرر الذي يسببه الفساد والكسب الشخصي لمشاريع الإقراض والمساعدة.

دعم الإصلاح:

يعتزم البنك الدولي ومعه صندوق النقد IMF وبرنامج الأمم المتحدة للتطوير UNDP ومنظمات المساعدة الثنائية وبنوك التنمية المحلية بالسير في سياسات لمكافحة الفساد تتعدى ضمان نظافة مشاريعهم نفسها إلى دعم إقامة بنية أكثر أساسية للإصلاح. وعندما اعترفت هذه المنظمات علناً بوجود مشكلة فساد في أوروبا الشرقية وفي دولة الاتحاد السوفياتي سابقاً وفي الصين، تبين أنه قد أصبح من الصعب تجاهل القضية في أماكن أخرى من العالم. ومع ارتفاع أهمية الرأسمال الشخصي في معظم المناطق التقليدية في العالم، يتوجب زيادة الدور الذي يلعبه البنك في عملية الإصلاح المؤسسي. وتقوم الـ UNDP وAID (برنامج المساعدة الأمريكية العالمي) اللذان يقدمان حالياً دعماً تقنياً للحكومات بتوسيع مشاريعهم بإدخال بنود واضحة ضد

---

(٢) ظل البنك الدولي على سبيل المثال يدرس تصُّرف موظفيه، وقد عزل عدة وقائع فساد وكسب شخصي (البنك الدولي في فحص الفساد الداخلي) فايننشال تايمز ١٧ تموز ١٩٩٨ "البنك الدولي يستأجر مدققي حسابات لفحص نفقاته، احتمال الكشف عن بعض ردود الابتزاز" واشنطن بوست عدد ١٦ تموز ١٩٩٨.

الفساد[٣]. ويدرك صندوق النقد الدولي أن الروابط الفاسدة والسرية بين الحكومة والقطاع الخاص وقطاع البنوك والمال يمكن أن تساهم في تفاقم الأزمة، وأن الإصلاحات البنيوية على هذه الأصعدة هي شرط لإطلاق كف بعض المشاريع الحالية.

وقد بدأت مشاريع الإصلاح الحكومية من قبل صندوق النقد والبنك الدولي كجزء من التعديل البنيوي في القروض الذي انطلق في الثمانينات من القرن العشرين على درجة مخففة حتى اليوم (برمشاند ١٩٩٣ : ٩٦ – ١٩٣) وهذا يمثل مركبة متعثرة بالنسبة للإصلاح المؤسسي.

وقد بدأ البنك الآن بإطلاق مشاريع تقف بانتظار الانطلاق، إذ أصبحت القروض تصمم لإصلاح السلطات التنظيمية، ومؤسسات الضريبة والقضاء وغيرها من المؤسسات العامة، كما ينصح البنك الدولي دائماً بالخصخصة. أما منظمات المساعدة مثل UNDP والمانحون الثنائيون فقد كانوا رواداً في تطوير مشاريع الإصلاح المؤسسي. كل هذه المبادرات تتطلب التزاماً طويل الأمد من قبل منظمات التمويل والخبراء وإدراكاً بأن قياس الناتج لا يمكن صياغته بسهولة. ومع ذلك، فإن منظمات المساعدة العالمية والإقراض يمكن أن تقدم الإطار الذي قد يسير فيه التطوير على شكل شركة بين القطاعين العام والخاص. وقد بيّنّا في الفصول السابقة الخطوات التي تستطيع أي حكومة متوجهة نحو الإصلاح أن تباشر فيها للتخفيف من الفساد. وعلى منظمات المساعدة ووكالات الإقراض أن تبدأ بمثل هذا الإطار وأن تعمل مع الدول بمفردها من أجل تطوير برنامج واقعي. وقد تختلف أولويات الإصلاح عبر البلدان

---

(٣) برنامج التنمية التابع للأمم المتحدة (١٩٩٦ – ١٩٩٧) برامج المساعدة الأمريكية، تجدها على صفحة الشبكة: http://www.injo.usaid.gov.

ولكـن العوامـل الأساسية تشمل إصلاح الأطر القضائية الأساسية وإجراء تغييرات في جوهـر القانون من أجل تخفيف حوافز الفساد في بعض القطاعات. كذلك زيادة نظافة المراقبة وقوانين التطبيق. وإصـلاح نظـام الخدمـة المدنيـة وتقوية التوازنات والمراقبات. وتشـمل المحاولات الجارية حالياً تقديم الموارد والدعم التقني لتسهيل عملية النقل إلى جهاز خدمة مدنية كفوء وبعدد أقل من الموظفين الذين يحصلون على رواتب مجزية.

إن نجـاح مـثل هـذه الجهـود كـان مختـلطاً وغـير دائـم الـتحمل (ننـبرغ ونيلـليس ١٩٩٥). ولكـن الجهـود يجـب أن تستمر وخاصـة إذا اسـتطاع البـنك الدولي أن يتعلم من تجاربه الفاشلة السابقة. وقد ساعدت منظمات الإغاثة العالمية وكالات الإقراض، الـدول الـنامية والاقتصـادات في مراحل انتقالها على إصدار وثائق دقيقة وزمنية حول العمليات الرئيسية للحكومة من أجل إصلاح عمليات المحاسبة في ميزانياتها (برمشاند ١٩٣ : ٩٨ – ١٠١، ١٢٥ – ١٣٠، UNDP تموز ١٩٩٦).

استهدفت جهـود الإصـلاح بعـض القطاعـات الخاصة. وقد استهدف صندوق الـنقد ومعـه البـنك الدولـي أنظمـة الضـرائب والجمـارك. ونجحـت بعـض البرامج كما فشـل البعض الآخر بسبب افتقاره إلى دعم عالي المستوى (داس كويتا ومول سيرجي ١٩٩٨ : ٢ – ٣، ضيا ١٩٩٣).

وكـانت المشـكلة الرئيسـية هي في طبيعة محاصـرة هـذه الـبرامج في جهود سابقة كـثيرة. إذ بدأ جامعو الضرائب وموظفو الجمارك بتلقي رواتب مجزية وتحسنت ظروف عمـلهم وصـاروا يحصـلون عـلى مكافآت حافـزة وسـارت الأمـور إلى حـين ثم بدأت المعنويات بالهبوط في سـائر المؤسسـات الحكومية، مسببة الكراهية والحسد إضافة إلى خطـر ردود فعـل عـنيفة يمكـن أن تـترك الحكومـة في حالـة مزرية أكثر من قبل. فإما أن

يحصل الجميع على رواتب ومجزية أو تدمر بؤرة الفضيلة المحاصرة من قبل البيروقراطيين الحاقدين في سائر مؤسسات الحكومة.

وأحياناً لا تحل المشكلة بالتخفيف من الفساد في المؤسسات الموجودة فقط بل تتعدى ذلك إلى منع ظهوره في مؤسسات أخرى.

لننظر إلى الأمراض المحتملة للخصخصة. فالدفعات غير القانونية والرشاوى قد تلطخ عملية المزايدة الأساسية، والفساد قد يزعزع أداء الوكالة التنظيمية الجديدة التي تم تأسيسها لمراقبة الشركات المخصخصة. كذلك يمكن لتبرعات الحملات غير القانونية وشراء الأصوات أن يزعزع العملية الديمقراطية التي ما تزال في بداية نموها. يجب على المنظمات العالمية أن تعي بشكل خاص جميع تلك الاحتمالات لئلا يؤدي ظهور فرص للفساد وللكسب الشخصي إلى إضعاف الثقة بهذه الإصلاحات التي كان يمكن أن تكون مفيدة.

يمكن تحقيق قدر أكبر من النجاح في تحسين البيئة المؤسسية من أجل التطوير إذا ما اتخذت كل من المؤسسات العالمية والحكومات المقرضة توجهاً مباشراً نحو السيطرة على الفساد وسائر أشكال الاحتيال، وقد حاولت UNDP ومعها البنك الدولي أن تناور بين المصالح الاقتصادية للفقراء وبين الدول الغنية من أجل تخفيف التوترات التي قد تنشأ بين الأهداف الخيرية وسياسات المساعدات والإقراض. ورغم أن الموضوع معقد، إلا أن إدراك المشكلة يشكل نقطة للبدء. وقد جرى التعامل بهذا الشكل في معظم المؤسسات العالمية، مع إطلاق البنك الدولي عام ١٩٩٧ ندائه الشهير "مساعدة البلدان على محاربة الفساد"، وقد قدم البنك إطاراً شاملاً لهذا النداء (البنك الدولي ١٩٩٧ : أ). ولم يكن الهدف فقط عزل مشاريع المساعدة عن الجو الفاسد للبلد أو عن الرشاوى التي أصبحت روتينية في بعض الأصعدة العالمية

للأعمال، بل أن تقوم المنظمات الدولية بالعمل مع الدولة التي لها مصلحة في تطوير برنامج شامل. وعلى العكس من ذلك عليها أن تكون راغبة في قطع المساعدات عن الدولة التي تظهر عدم قدرتها على استخدام هذا الإطار بفعالية.

الحد من الفساد في الأعمال الدولية:

ينطوي الفساد على بائع وشارٍ. ولا يمكن وصفه بأنه مستورد من مؤسسات شريرة ومتعددة الجنسية إلى بلاد نامية بريئة بل على العكس من ذلك، إن الفكرة القائلة بأن حضارة تقديم الهدايا والمحسوبيات في بعض البلدان تدفع الشركات المتعددة الجنسية على إظهار حساسيتها الحضارية بدفع الرشاوى هي فكرة غير مقنعة. ولعله أمر مهين أن نفترض بأن تقليد دفع الهدايا في بعض الحضارات سوف يدعم دفع رشاوى ضمنية من بعض الشركات إلى الزعماء السياسيين. لهذا فالشركات المتعددة الجنسية تلعب دوراً مركزياً في صفقات الفساد الكبيرة ولدى الإصلاح فرصة كبيرة للنجاح إذا دعمت هذه الشركات إصلاحات التغيير[١٤].

المبادرات المتعددة الأطراف:

تواجه الشركات المتعددة الجنسية مأزقاً في تعاملها مع الأنظمة الفاسدة، فكل شركة تعتقد أنها بحاجة إلى دفع الرشاوى، ولكنها لا تعلم أنها ستكون في حال أحسن لو لم يدفع أحد. ويميل ميدان اللعب لصالح الشركات عديمة الضمير وعديمة الفعالية التي لا تنجح عادة في الأنظمة النظيفة. وقد غذى هذا الإدراك الجهود الدولية الحالية للإصلاح. وشملت القضايا الرئيسية تجريم الرشوة عبر البحار،

---

(١٤) متبعاً خطوات البنك الدولي، قام بنك التنمية الآسيوي بوضع سياسة ضد الفساد "البنك الآسيوي يكشف عن سياسة شديدة ضد الفساد" ايننشال تايمز ٩ تموز ١٩٩٨.

وقابلية الرشاوى للاقتطاع من الضرائب وتأسيس أنظمة ذات شفافية وتنافسية في المشتريات العامة.

ووقع المجلس التنظيمي للتعاون الاقتصادي والتطوير OECD معاهدة دولية في كانون الأول ١٩٩٧ تتطلب من الموقعين على المعاهدة نبذ رشوة المسؤولين الأجانب عبر البحار[٥]. وما تزال هذه الوثيقة بانتظار إقرارها والهدف الأساسي من المعاهدة هو نشر لمبادئ المرسوم الأمريكي حول الممارسات الفاسدة الأجنبية في أوساط مجتمعات الأعمال العالمية[٦]. ومعظم البلدان قد لا تحتاج فقط إلى إقرار المعاهدة فحسب بل إلى وضع تشريعات متطابقة معها لتجريم الرشوة عبر البحار وقد طلب حتى من الولايات المتحدة أن تجري بعض التعديلات الخفيفة في قانونها[٧].

وتصف المعاهدة مسألة الرشوة "والمسؤول الأجنبي" بشكل عريض وتتطلب تعاوناً قانونياً متبادلاً وعقوبات رادعة مناسبة. كما تدعو المعاهدة إلى وضع مقاييس للمحاسبة والتدقيق واتباع طرق مراقبة ومتابعة. ويكمن الضعف الأساسي للمعاهدة في أنها تستثني الدفعات للأحزاب السياسية والمسؤولين السياسيين. وفي معظم البلدان تستقطع الرشاوى التي تدفع لاستقطاب الأعمال الأجنبية الغربية. وتشكل هذه الثغرة منفذاً واضحاً للرشاوى. لذا يوصي مجلس OECD بأن تقوم الدول الأعضاء بإعادة مراجعة مبدأ استقطاع الرشاوى المدفوعة للمسؤولين الحكوميين الأجانب من

---

(٥) "معاهدة حول محاربة رشوة المسؤولين الحكوميين الأجانب في صفقات الأعمال الدولية" "كانون أول ١٩٩٧ موجودة على: www.oecd. Org/daf/cmis/bribery/20 novle.htm.

(٦) مرسوم حول الممارسات الفاسدة الأجنبية.

(٧) مرسوم ١٩٩٨ ضد الرشوة العالمية ومع المنافسة العادلة. ادخل في العمل القانوني ١٠ تشرين ثاني ١٩٩٨.

الضريبة بهدف رفض هذا الاستقطاع من الدول الأعضاء التي لم تقم بذلك حتى الآن[٨]. وتمنع الولايات المتحدة حالياً اقتطاع الرشاوى من الضرائب. وهناك عدة دول أخرى في طور تغيير قوانينها لتلائم هذه التوصية. وتحت رعاية منظمة الدول الأمريكية OAS، أصبحت معاهدة الدول الأمريكية ضد الفساد على طريق الإقرار. وقد قامت ١٤ دولة بإقرارها حتى أوساط عام ١٩٩٨[٩] وتتطلب المعاهدة وجود تعاون ملموس عبر الحدود كما تطلب من البلدان منع ومعاقبة الرشاوى عبر الدول. وتمتاز المعاهدة بأنها تشمل عدداً من الدول المتقدمة وبعض الدول في الوسط إضافة إلى عدد من الدول الفقيرة.

ولكن تطوير عرف للمشتريات العالمية ثبت بأنه أكثر صعوبة. فقد أدخلت الاتفاقية المعدلة لمنظمة التجارة العالمية حول المشتريات الحكومية حيز التطبيق يوم الأول من كانون الثاني ١٩٩٦، ولكن لم يتم تبنِّيها إلا من قبل ٢٢ دولة[١٠] معظمها من الدول الصناعية. وقد حث بعض المعلقين منظمة التجارة العالمية على تطوير أعراف أكثر محدودية تركز فقط على الحد من الفساد على أمل أن تشارك فيه دول أكثر.

قام عدد من المنظمات المدنية والشركات العالمية بوضع مبادرات مكافحة الفساد على أجنداتهم. وقد أصدرت غرفة التجارة العالمية (١٩٩٦) توصية في آذار ١٩٩٦ تحث فيها أعضاءها على تبني قوانين مسلكية مصممة للحد من الرشوة في التجارة العالمية. وهذه القوانين تمنع التعاطي بالرشوة لأي سبب من الأسباب، وليس

---

(٨) OECD، اجتماع المجلس على المستوى الوزاري باريس ٢١ – ٢٢ أيار ١٩٩٦.

(٩) OAE...

(١٠) انظر هوكمان ومافرويدس (١٩٩٧) الذي يشمل نص المعاهدة كملحق.

فقط للحصول على عمل أو المحافظة عليه. كما تبَنّى المجلس العالمي للمحامين قراراً مماثلاً في حزيران ١٩٩٦. وتنظر مبادرة المساعدة في المساءلة، والتابعة لـ UNDP إلى العمل مع المنظمة العالمية لمؤسسات التدقيق العليا وجمعية المحاسبين الدولية من أجل تطوير مشاريع تعزز من المساءلة في البلدان النامية (UNDP 1996). وفي الولايات المتحدة أرست جمعية المحامين الأمريكيين قوة عمل حول وضع المعايير العالمية للممارسات الفاسدة كما أخذت الطاولة المستديرة للأعمال على عاتقها مسألة الفساد ومدى تأثيره على مشتريات الحكومات عبر العالم.

كل هذه المبادرات تعتبر مشجعة ولكنها حديثة العهد وبعضها ما يزال تحذيري فقط. ولكن السنين القليلة القادمة ستبين ما إذا كان يوجد للأمر معنى حقيقي.

التزامات الشركات متعددة الجنسية:

على الرغم من أن الجهود الدولية الحديثة تمثل رغبة جديدة لمواجهة قضية الرشوة عبر البلدان إلا أنها ليست كافية. إن أن على الشركات أن تنظر في التزاماتها على أساس أنها لاعب دولي تتفوق حجماً ونفوذاً على بعض البلدان التي تتعامل معها. على سبيل المثال وصلت أرقام المبيعات عام ١٩٩٥ لأكبر عشرين شركة متعددة الجنسية ما بين ٦٦,٥ بليون إلى ١٥٢,٥ بليون وأصغر هذه الشركات سجلت مبيعات تفوق الناتج القومي لثمان وتسعين دولة من بين ١٣٨ دولة تقدم المعلومات إلى البنك الدولي[١١].

---

(١١) حُسبت على أساس المعلومات الموجودة في البنك الدولي" مؤشرات التنمية العالمية ١٩٩٧" جدول ٤,٢. وفي الأمم المتحدة "تقرير الاستثمار العالمي ١٩٩٧ : الشركات العاملة عبر الأمم، بنية السوق وسياسة المنافسة جدول ١,٧".

ويعتمد نفوذ الشركة بالنسبة للدولة القومية على طبيعة التعاملات التي تجريها مع الحكومة وعلى حجم الصفقات مقارنة بحجم تلك الحكومة. فقد تملك هذه الشركات عقوداً لاستخراج المعادن أو الأملاح أو لقطع الأشجار أو لإنتاج وتسويق المنتوجات الزراعية. وقد تستطيع أيضاً شراء الشركات المخصخصة أو تأسيس مصانع جديدة أو مؤسسات خدمات. وإذا كانت الصفقة تشكل حصة ملموسة من الدخل القومي للبلد أو في موازنة الدولة، فقد يصعب على الشركات الادعاء بأن مصالح أعمالها في خطر. وقد تزعم بأنها لا ترغب أن تقع تحت أي التزام بتبني وجهة نظر أعرض. ولكنها لا يستطيعون الزعم بأن نشاطاتها لا علاقة لها بالظروف في هذه الدولة النامية أو تلك التي تشهد نقلة في اقتصادها.

والشركات المتعددة الجنسيات لم تأخذ بعين الاعتبار وبشكل عام مدى تأثير مسلكياتها على المنظورات طويلة الأمد في البلدان التي تستثمر أو تتاجر فيها. وما يزال المرء يسمع التعابير الساخرة والمتذمرة من كبار رجال الأعمال ومستشاريهم. ومع ذلك ففي ظل بيئة دولية لا تملك الوسائل الفعالة لتنظيم المسلكيات العاجزة، لا تقع أية التزامات على الشركات الكبرى، بل ربما تكون لها مصلحة طويلة الأمد في التصرف بمسؤولية. في الدول المتقدمة ومع وجود شبكات تنظيمية وأنظمة سياسية مسؤولة نوعاً ما، يمكن للشركات أن تركز على الربح مطمئنة بأن هناك مؤسسات أخرى موجودة لتهتم بسلطة الاحتكار والمظاهر البيئية الخارجية والممارسات الخاطئة في الأعمال. ويمكن للشركة التي تعمل ضمن قوانين الولايات المتحدة أن تجادل بأن القيود المفروضة على الضرائب والتنظيم والقوانين الجرمية تعتبر كافية للوفاء بالتزاماتها. مثل هذا الموقف يعتبر متناقضاً حتى في الدول المتقدمة ولكنه على الأقل موقف مقبول. ويقع هذا المنظور تحت المساءلة عندما يتم وضع الاستثمارات أو

المتاجرة في بيئات عبر البحار حيث القوانين ضعيفة التعريف أو مفرطة في التشدد وحيث تقع مساءلة كبار المسؤولين الحكوميين حول مدى نجاح اقتصاد بلادهم وتطورها الاجتماعي على المدى الطويل في موضع الشك.

بالطبع هناك حالات قليلة تستطيع فيها الشركات المتعددة الجنسيات أن تؤثر بمفردها على العمليات الحكومية. ففي بلاد مثل الهند والصين أو روسيا تكون الحكومات كبيرة إلى حد تستطيع أن تسيطر على سوقها. ولكن حتى في مثل هذه البلدان تملك بعض الشركات نفوذاً على المستوى القومي وتأثيراً كبيراً عل المستوى المحلي.

فعلى سبيل المثال، تمثل الشركات ذات البضائع الاستهلاكية والسمعة العالمية القوية مثل ماكدونالد وديزني وليفي شتراوس وكوكاكولا رمزاً للتحديث وباستطاعتها أن تقاوم بنجاح المطالب الفاسدة. كما أن شركات أخرى تحتل موقعاً قوياً في السوق ضمن مجالها، مثل بوينغ وIBM، تستطيع أن ترفض المشاركة في ترتيبات فاسدة. وحتى لو قامت مثل هذه الشركات بالتعامل في صفقات فاسدة مع بعض البلدان، فإن غيرها قد تدفع للعمل بنظافة أكثر من أجل أن لا تضحي بأعمالها. أما الشركات الكبيرة والمتعددة البضائع مثل جنرال الكتريك فقد يكون لها أفضلية أوسع إذا ما هددت بسحب مصالحها من بلد ما في مواجهة المطالب الفاسدة لأحد أوجه عملها.

مثل هذه الشركات تملك أيضاً قوة أكبر على المساومة لحماية فروعها المحلية من الانصياع للمطالب الفاسدة. والشركات التي تستخدم نفوذها بنجاح لا تساهم في مظاهر النمو الطويلة الأمد للبلد فحسب بل تستفيد بشكل عام على المدى القصير كذلك. إن على الشركات التي تعمل ضمن بيئة فاسدة أن تقرر هل ستشارك بنشاط

أكبر أم سترفض التعامل بهدوء أم سترفع تقرير بالفساد إلى السلطات المحلية وإلى العالم الخارجي.

قد يكون السكوت أسوأ الخيارات فالشركة لن تخسر أعمالها فقط ولكنها لا تكون قد قدمت شيئاً من أجل تغيير الوضع للأحسن. ولعل أهمية الاهتمام الحالي بالفساد تنبع من أن الشركات تعاني من إحراج عالمي لدى انكشاف الرشوة. ومثل هذا الأمر قد يدفعها إلى محاربة المطالب الفاسدة وحتى إلى الإبلاغ عنها. أما الشركات التي تزعم بأنها تنبذ الفساد في حين تتقبل وجوده كَشَرٍّ لابد منه فهي شركات لا تسير باستقامة. فالكشف عن المطالب الفاسدة قد يترك تأثيراً إذا كان ضغط الرأي العام العالمي يؤثر في كل من المسؤولين الحكوميين الفاسدين والشركات التي تدفع لهم.

يجب إشراك الإدارة العليا في مثل هذا الأمر وتشير دلائل المسوحات التي يضع فيها طلاب التجارة والإداريون من الفئة الوسطى أهداف الشركة قبل الأخلاق الشخصية إلى أن القيادة الصادقة يجب أن تأتي من فوق. وفي إحدى التجارب تبين أن أكثر من ٧٠٪ من المشاركين كانوا راغبين في دفع رشوة للحصول على صفقة لشركاتهم، واحتلت الأخلاق المركز الثاني بعد أهداف الشركة لدى الكثير من المشتركين في الدراسة. أما الذين كانوا راغبين بدفع الرشوة فلم يكونوا أقل التزاماً بالشرف والعدالة في حياتهم الشخصية من غيرهم (روزنبرغ ١٩٨٧) وتدل هذه النتائج، حتى ولو لم تكن نموذجية على الإطلاق، على مدى أهمية وجود أعراف سلوكية واضحة ومفروضة لدى الشركة. وبسبب ظهور بنود مرسوم الممارسات الأجنبية الفاسدة فقد ظهرت الولايات المتحدة في طليعة الذين يطورون مثل هذه

الأعراف كما يمكن استخدام خبراتها في العديد من الشركات في كل مكان في العالم[١٢].

بعض الاستراتيجيات العالمية أصبحت ممكنة اليوم بعد أن كانت بلا جدوى في السنين القليلة السابقة، لذا يستطيع المرء أن يتخيل وجود علاقة تعاونية بين صندوق النقد الدولي والبنك الدولي من ناحية، وبين الشركات متعددة الجنسية من ناحية أخرى، من أجل المساعدة في الإصلاح. فعلى سبيل المثال، يطلب صندوق النقد الدولي في سياساته الجديدة إجراء إصلاحات في القطاع العام تتناول شفافية إجراءات مؤسسات الدولة من أجل الحد من الفساد وتحسين فعالية المساعدة المقدمة من قبله[١٣]. وقد تم إلحاق هذه الإضافات إلى الرزم التي نوقشت مع الفليبين وتايلند. وأدت عدم رغبة كينيا في الإصلاح إلى انسحاب صندوق النقد الدولي عام ١٩٩٧.

وكانت بعض الأساليب المتبعة في مراقبة فعالية سياسات بلد ما تشمل السماح للشركات التي تتعرض لضغط الرشاوى بأن تقدم تجربتها إلى صندوق النقد. إلا أن صندوق النقد لا يقوم بالتحقيق في شكاوى فردية. ولكن وجود نمط من التقارير يدفع الصندوق لإعادة فتح باب المفاوضات. كذلك يمكن لكبار مسؤولي الحكومة الذين يشعرون بالضغط عليهم لتقبل الرشوة من قبل بعض الشركات التي تسعى إلى تحقيق المكاسب، بأن يرفعوا التقارير إلى صندوق النقد الدولي، ومثل هذه التقارير

---

(١٢) قامت منظمة الشفافية العالمية فرع الولايات المتحدة، بتكفل الجهد المبذول لجمع التصنيفات الموجودة ومساعدة الشركات التي لا تملك هذه التصنيفات من أجل تطوير مثلها (الشفافية العالمية الولايات المتحدة ١٩٩٦).

(١٣) صندوق النقد الدولي "دور الصندوق في قضايا الحكومات دليل ملاحظة" صدر كجزء من نشرة أنباء مختصرة ٩٥ / ١٥ واشنطن دي. سي صندوق النقد الدولي ٤ آب ١٩٩٧.

إذا مررت إلى البنك الدولي، تشكل خطوة أولى في تطبيق سياسات البنك الجديدة في مسألة المشتريات، والتي تدفع بوضوح إلى العمل على تأديب هذه الشركات من خلال عدم السماح لها بالوصول إلى المشاريع التي تدعمها قروض البنك الدولي.

أن يصبح البنك الدولي مقاصة للشكاوى يعني أن يظهر للطرفين أن الفساد على المستوى العالمي يشكل لعبة تكون الدول النامية فيها هي الخاسر. كما لا يستطيع أي من القطاع العام أو القطاع الخاص أن ينفصل عن مسؤولياته. أما حين يشتكي كل من الشركة والمسؤول الحكومي حول ضغوط الفساد من كل منها، يصبح المسار جاهزاً لإجراء إصلاحات ذات معنى يمكنها التخفيف من الحوافز التي تدعو إلى عقد مثل هذه الصفقات في المرتبة الأولى. وبدون أن يحاول تثبيت الشكاوى على أحد، يستطيع صندوق النقد الدولي ومعه البنك الدولي أن يبدأ حواراً مع زعماء البلد وكبار مستثمريها حول طرق تحسين الوضع لمصلحة مواطني البلد. وإذا كان يظن بأن الآخرين فاسدين، فإن الجميع ما عدا القديسين سوف يتم إغراؤهم للدخول في المحظورات. أما إذا تغيرت التوقعات من خلال تصريحات واضحة من كلا الطرفين ومتبوعة بأعمال مناسبة والتزام صادق بالإبلاغ عن الضغوط الفاسدة، فإن إحراز تقدم يصبح ممكناً. إن الجو الذي يغلب على الرأي العام يميل بقوة ضد الفساد مما يجعل من الأجدى للشركات الكبيرة بأن تقف ضد الرشوة بدلاً من تحملها أو تشجيعها.

السيطرة على غسيل الأموال ومشاريع الجريمة العالمية

يجب أن يتم تنسيق الجهود لمكافحة الفساد مع جهود حملة عالمية أخرى هي الصراع ضد الجريمة المنظمة. وهناك سببان لعمل ذلك، الأول: أن كل من الزعماء

الفاسدين وأركان الجريمة العالمية يكسبون من عمليات غسيل الأموال عبر الحدود. كما أن قبول الرشاوى سيبدو أكثر جاذبية إذا ما رافقه سهولة في إيداع الأموال خارج البلاد. لذلك يأتي اتخاذ إجراء عالمي قوي وفعال ضد غسيل الأموال ليساهم في حل كلا المشكلتين.

ثانياً: إن وجود أعمال غير قانونية على نطاق واسع يشكل نفوذاً فاسداً على الحكومات وخاصة في مسائل تطبيق القانون والسيطرة على الحدود. فالزعماء الفاسدون ورجال الأعمال المجرمون يعتاشون على بعضهم البعض. والأعمال غير القانونية يجب أن تدفع الرشاوى من أجل أن تمارس أعمالها، وهذه الرشاوى، كونها غير قانونية، من شأنها أن تقدم رأسمالاً للأعمال الإجرامية عالمياً.

وهذا من شأنه أيضاً أن يخفف من تكاليف رأس المال على مثل هذه الأعمال وينميها على حساب الأعمال المشروعة والقانونية. وغسيل الأموال هي الطريقة التي يتم بها إخفاء الدخل غير القانوني لجعله يبدو قانونياً (باولوز ١٩٩٧ : ٢٥٧). ويتراوح تقدير الأموال التي يتم غسلها ما بين ١٢٠ بليون إلى ٥٠٠ بليون سنوياً. (نفس المصدر: ٢٦١) وهناك العديد من الطرق التي يمكن استخدامها، ولكن أكثر الأساليب اتباعاً هي نقل الأموال إلى الدول التي تسمح بنوكها بإخفاء شخصيات المودعين. من ثم يتم نقل هذه الأموال إلى البنوك مما يسمح لها بالدخول في الأسواق عبر العالم. والادعاء ضد هذه العمليات هو أمر في غاية الصعوبة لأن غاسلي الأموال المحترفين يتفاعلون مع التغييرات القانونية بتغيير أساليبهم، فعلى سبيل المثال تفرض العديد من القوانين على المؤسسات المالية أن تعي ما هو المصدر القانوني للأموال التي تتلقاها، وكرد على هذا يقوم غاسلو الأموال باتخاذ خطوات إضافية لإخفاء أصل هذه الأموال (نفس المصدر ٢٥٩ – ٢٦٢).

إن معاهدة فيينا ضد نقل المخدرات والمواد المخدرة، والتي تم تبنيها عام ١٩٨٨، ومعاهدة المجلس الأوروبي حول غسل الأموال والتي تقضي بالبحث ووضع اليد ومصادرة نتاج الجريمة، تشكلان المعاهدات العالمية الرئيسية في هذا الإطار (سكوت ١٩٩٥). وتدعو معاهدة فيينا البلدان إلى تجريم عمليات غسيل الأموال الناتجة عن صفقات المخدرات. وقد أصدر الاتحاد الأوروبي توجيهات عام ١٩٩١ تجبر الدول الأعضاء على الطلب من المؤسسات المالية وضع أنظمة لمنع عمليات غسيل الأموال[١٤].

وتعتبر قوة العمل المالية التي أنشئت عام ١٩٨٩، الهيئة العالمية الرئيسية التي تبذل فيها الجهود للسيطرة على غسيل الأموال وتملك ممثلين من DECD وهونغ كونغ وسنغافورة ودول الخليج ودول البعثة الأوروبية (نفس المصدر وقد قامت بتطوير ٤٠ توصية على شكل إجراءات مضادة مناسبة بما فيها منع الحسابات التي لا يعرف أصحابها. وفي السنين الأخيرة تم تمرير أكثر من ٥٠ قانون ضد غسيل الأموال. وفي أمريكا الشمالية مررت الولايات المتحدة قانوناً عريضاً عام ١٩٨٦، واتبعتها كندا والمكسيك بقوانين مماثلة. أما الدول الأوروبية فركزت فقط على غسيل الأموال المتعلق بتهريب المخدرات. ولكن عدداً كبيراً من دول الاتحاد الأوروبي انضمت إلى الجهود الأمريكية الشمالية لمنع غسيل الأموال المتعلق بجميع الأعمال الإجرامية الرئيسية بما فيها الرشوة والفساد (باولوز ١٩٩٧ : ٢٦٣ – ٢٨٠) ولعل العامل الأكثر إشكالية من بين هذه القوانين هو الطلب من المؤسسات المالية أن تكون على علم بالمصدر الأصلي للنقود. وكلما تعزز هذا المطلب كلما سهل على البنك الدفاع

---

(١٤) توجيهات المجلس ٩١ / ٣٠٨، ١٩٩١ O.J (L 166) 77.

عن نفسه. وبصراحة أن من صالح المودع أن يخفي مصدر النقود وكذلك من صالح المؤسسة المالية أن تسأل أقل ما يمكن من الأسئلة.

وعلى الرغم من تزايد الاهتمام العالمي والقومي في السيطرة على الوضع، إلا أن المشكلة تزداد الخطورة، وقد أصبح غسيل الأموال مثل جنات مالية بالنسبة لبعض الشركات وبعض الأسواق الاقتصادية الناشئة. لا يكفي أن تبقى على نقاء الدول المتقدمة، بل أصبح شن حملة عالمية جدية على الذين يسيئون الاستخدام بما فيه سويسرا، يلقى اهتماماً كبيراً، ويضع تحت المحك كل من سهولة إخفاء الأموال من قبل المسؤولين الفاسدين في بلد آخر، واحتمال أن تتسبب نشاطات غسيل الأموال بتحطيم مصداقية البنى المالية في بلد ما (سكوت ١٩٩٥).

وتدخل إجراءات غسيل الأموال ضمن مجال الخطر السلبي ولكنها لا تؤدي إلى تحسين الاستثمار في الدول التي تفتقر إلى رؤوس أموال. ولن تؤدي هذه الإجراءات إلى تأثيرات كبيرة إلا إذا اجتمعت معها جهود مباشرة لتحسين أداء الحكومة ومسائلتها.

وتأتي الجهود العالمية للسيطرة على الأعمال غير القانونية في الدرجة الثانية من الأهمية. وذا ما ترافق الفساد مع الجريمة المنظمة تصبح مشكلة طلب مساعدة المنظمات العالمية أمراً صعباً، وإذا طغت الجريمة على الدولة بأكملها فلن يبقى هناك مجال لعمل أي منظمة خارجية سوى التَّنَحي جانباً والانتظار أملاً بتحسن الوضع في المستقبل، وفي الحالات الأقل حدة يصبح بالإمكان الاستفادة من تجربة الدول المتقدمة في محاربة الجريمة المنظمة.

والخطوة الأولى تبدأ بالجمع بين التدريب وإصلاح القوانين، ولكن مثل هذه الإصلاحات لن تكون كافية إلا إذا كان الاقتصاد قوياً وقادراً على المنافسة. وقد تضطر الدولة إلى بذل جهود أكثر مباشرة للتخفيف من الأرباح الزائدة التي تتوفر لدى استثمارات المجرمين في الأعمال القانونية. أحد الحلول المطروحة يكمن في تطوير إدخال رؤوس أموال قادمة من أعمال قانونية، والتي إذا ما حصلت على مساعدة من جانب أجهزة تطبيق القانون، يمكن أن تنافس الشركات التي يديرها راس المال غير القانوني. على سبيل المثال، سمحت الحكومة بإدخال شركات متعددة الجنسية وضخمة، تعمل في إدارة النفايات وفي صناعة نقل النفايات في مدينة نيويورك. وقد أدت هذه الاستراتيجية إلى تقليص نفوذ الجريمة المنظمة وتخفيض تكاليف جمع النفايات بالنسبة للأعمال التجارية التي تشملها خدمات الدائرة الصحية. وقد قدر المدعون العامون في الولاية بأن رسوم جمع النفايات التي بلغت ١,٥ بليون دولار عام ١٩٩٥ تحتوي على نسبة تضخم تبلغ ٤٠٠ مليون دولار. أما في السنين الحالية فقد انخفضت تكلفة جمع النفايات بنسبة ٣٠ – ٤٠٪ لمعظم الأعمال[١٥].

وعلاقات البلد مع العالم الأوسع قد تحد من مجال الجريمة المنظمة أو توسعها فمن ناحية يسهّل وجود نظام استثمار وتجارة مفتوحة مرور السلع وأرباح الجريمة عبر الحدود.

---

(١٥) القاضي يدعم التنافس في صناعة جمع القمامة "نيويورك تايمز ٢٨ شباط ١٩٩٤". حرب القمامة تحطم الكارتل "نيويورك تايمز ٣٠ تموز ١٩٩٥"، تعيين مراقبين لجمع القمامة "نيويورك تايمز ٢٣ كانون أول ١٩٩٥". الأسعار تهبط والخدمات ترتفع مع تحطيم كارتل القمامة" نيويورك تايمز ١١ أيار ١٩٩٨".

ووجود جنات بنكية ترتاح فيها الأموال السوداء يجعل النشاط الإجرامي المحلي أقل خطراً لوجود إمكانية لإخفاء الأموال بسهولة. ومن ناحية أخرى تسهل الحدود المفتوحة دخول الاستثمارات من الخارج إلى داخل البلد وإذا لم يكن هؤلاء القادمون من الخارج جزءاً من الجسم الإجرامي، وإذا لم يكونوا مرتبطين بمثل هذه الجماعات، فإن بإمكانهم تحدي الفئات المتحصنة. بالطبع إذا كانت هذه الاستثمارات مكلفة وخطرة فلن يلجأ إليها إلا القليل، ولكن انفتاح البلد للاستثمار الخارجي على الأقل يجعلها تفكر بالأمر.

وتلعب المنظمات العالمية ومؤسسات تطبيق القانون في الدول المتقدمة، دور تجميع المعلومات حول الصفقات المثيرة للتساؤل بالترافق مع الادعاء على الأفراد والمؤسسات المتمركزة في الدول المتقدمة، والتي لها أعمال في الدول النامية. فعلى سبيل المثال يمكن مقارنة معدل أسعار المنتوجات في تجارة الولايات المتحدة العالمية مع معدل أسعار بعض المنتوجات المسجلة في تجارة الولايات المتحدة الخاصة مع بعض الدول. هذه المعلومات تقدم طريقة للنظر إلى عمليات رفع أو تخفيض قيمة الفواتير.

وقد طلب من السلطات في الولايات المتحدة أن توجه جهود التحقيق (باك وزدانويتش ١٩٩٤، بول، باك، وزدانويتش وكوروين ١٩٩٤). ومن الواضح أن اختلاف الأسعار لا يشكل لوحده أي دليل على شيء ولكنه يقدم نقطة بداية لمزيد من التحقيقات المكثفة. ومثل هذه المعلومات قد تشير إلى انتهاكات في قوانين الولايات المتحدة للضريبة والجمارك، وكذلك انتهاكات لقوانين الدول الأجنبية. كما يمكن أن تشير إلى المكان الذي قد يتم فيه غسل الأموال من خلال تغيير:

- أسعار البضائع المتبادلة، ومثل هذه الجهود في جمع المعلومات يمكن توسيعها لتشمل السجلات التجارية من الدول المتقدمة الأخرى.

- كما يمكن أن تقدم طريقة تساعد فيها الدول المتقدمة الدول الفقيرة الأخرى
- للسيطرة على كل التحويلات غير القانونية للأموال والضرائب
- وعلى التلاعبات في القيود الجمركية.

إن السيطرة على تصرفات الجريمة العالمية تعتبر أمراً هاماً، ولكن الدرس الذي يقدمه هذا الكتاب هو أن العقاب القضائي للفساد ليس كافياً، فوضع حد لعمليات غسيل الأموال والسيطرة على التجارة غير المشروعة يتطلب بوضوح تعاوناً دولياً. وحتى مثل هذه الجهود لن تغير كثيراً من مستوى الفساد إذا بقيت الحوافز الكامنة وراءه تظهر باستمرار، ليس بسبب النشاطات التجارية غير القانونية فحسب بل بسبب المكاسب التي تتحقق من السيطرة على الدولة.

المؤسسات العالمية الجديدة:

إذا ما أعطت المبادرات العالمية ثمارها، يصبح من الواجب أخذ اعتباراً جدياً لمشكلة التطبيق. فالإصلاحات الفردية التي تجري في الدولة مثل تعهدات بمنع الرشوة في مشاريع المشتريات الكبيرة قد تحتاج إلى هيئة خارجية لحل النزاعات. لذا فإن فكرة إيجاد محكمة دولية تستحق تفحصاً أوسع. ورغم أن تأسيس مثل هذه الهيئة العالمية لحل النزاعات قد يلقى صعوبات في معايير القرارات وفي الإثباتات، إلا أن هناك بعض النماذج الموجودة ضمن النطاق القانوني العالمي والتي يمكن أن تقدم أفكاراً حول طريقة العمل. فعلى سبيل المثال، يقوم المركز العالمي لحل نزاعات الاستثمار والتابع لمجموعة البنك الدولي (ICSID) بحل النزاعات ضمن عقود تمثل هيئة خيارات (شحادة وبارا ١٩٩٤) كما أن المناظرات التي تدور فيه لا تكون على شكل محاكمات ولا تستخدم إلا بموافقة مسبقة من كافة الأطراف، ولكنها تتعامل من وقت

لآخر مع قضايا مرتبطة بالفساد بطريقة غير مباشرة. وتواجه هذه الطريقة صعوبات، لأن طريقة المراجعة تفتقر إلى الحسم وتأخذ أحياناً توجهاً تقنياً ورسمياً مفرطاً. ومع ذلك فقد خفت حدة هذه المشاكل في السنين الأخيرة (رايسمان ١٩٩٢ : ٤٦-١٠٦).

ولم يستمع المركز ICSID إلى منازعات برزت عند مرحلة دفع مكافأة العقود، وقد لا يكون له حكم في مثل هذه الأمور. كما أنها قد تكون طريقة مكلفة ومرهقة في نفس الوقت، وليس لها قدرة على معالجة عدد كبير من القضايا حالياً. ويتطلب الأمر إجراء إصلاحات جدية قبل أن يتم إدخالها كطريقة منتظمة ضمن الجهود العريضة لمكافحة الفساد.

وفي عام ١٩٩٢ أسس البنك منبراً مستقلاً للتفتيش، يقدم نموذجاً آخر لطريقة حل النزاعات الدولية. وعلى العكس من ICSID الذي كان منفتحاً فقط على نزاعات العقود بين الأطراف، قام المنبر بمراجعة الشكاوى المقدمة من بعض فئات القطاع الخاص في الدول المقترضة. وكان المطلوب من هذه الفئات أن تقدم الاحتجاج بأنها تعاني أو تتوقع أن تعاني من فشل البنك الدولي في ملاحقة السياسات والإجراءات الخاصة به (برادك ١٩٩٦، برادلو وشليمر رشولت ١٩٩٤). لذا يبدو أن من المحتمل أن يصغي المنبر للشكاوى التي تنطوي على وجود فساد في مشاريع البنك الدولي. مثلاً قد ينظر المنبر في ادعاءات بأن البنك لم يتبع خطواته العملية وإجراءاته في حالة تجاهله لأدلة وجود فساد. وفي الحقيقة فإن الفساد قد يكون وراء بعض الحالات الحديثة التي جيء بها على أسس أخرى. ولكن مع الأسف فإن المنبر يبقى أداة ضعيفة إذ لا يمكنه متابعة أي تحقيق ما لم يتم الموافقة عليه من قبل هيئة إدارة البنك. وحتى إذا وجد المنبر دلائل ضد البنك، فهو لا يملك سوى سلطة للنصح فقط، يتم إيصال توصياته إلى هيئة المديرين التي يقع عليها أخذ القرار الأخير

دون أن يتم نشر استنتاجات المنبر في العلن. ومن بين العشرة قضايا التي وصلت إلى المنبر مع حلول شهر أيلول عام ١٩٩١، رفض المنبر قبول قضيتين وأوصى بعدم التحقيق في ثلاثة. أما في الخمسة الباقية فقد دعم مجلس الإدارة المنبر في قضية واحدة (البنك الدولي ١٩٩٧ ب).

وقد ظهرت عيوب المنبر ككونه وسيلة للمساءلة في حالة سد ياكيريتا الواقع على الحدود بين براغواي والأرجنتين. فقد شخَّص أحد نواب مدير البنك الدولي تقريراً للمنبر منذ أيلول ١٩٩٧، وتضمن التقرير دفاعاً عن أعمال البنك. ولكن عندما تسرب التقرير إلى الصحف تبين أنه ينتقد البنك بشدة[١٦]. لذا يجب تعزيز هذا المنهج وجعله أكثر قبولاً للمساءلة قبل أن يصبح جزءاً جدياً في النظام الصاعد. ولكن على الرغم من شكله الحالي إلا أنه يستطيع إلقاء الضوء على بعض الجوانب المزعجة في سياسة البنك الإقراضية.

وتبدو خبرة المنبر في التعامل مع شكاوى فئات المواطنين والمنظمات اللاربحية خطوة أولى جيدة. فهو المنبر الدولي الأول الذي يحاول فيه الأفراد غير المتعاقدين مع أية منظمة عالمية بأن يطلبوها للمساءلة (سيسيل ١٩٩٧، برادلو وشليمر شولت ١٩٩٤ : ٤٠٢). بعد تحليل تعامل المنبر مع الشكاوى التي قدمت حول سد أرون ٣ في نيبال، استنتج دانييل برادلو (١٩٩٦) بأن المنبر يمكنه المساعدة في حماية مصالح الناس الذين يتضررون من مشاريع البنك الدولي، ولكنه يبدي قلقه من الغموض الذي يكتنف العلاقة بين المنبر وإدارة البنك وهيئة المديرين التنفيذيين. وكما يوجد

---

(١٦) "يتضمن تقرير ياكريتا تخفيضاً لمنزلة هيئة المستشارين في البنك الدولي" فايننشال تايمز بيزنز ريبورتس ١ كانون ثاني ١٩٩٨، "التوبيخ يوجه حول دور البنك في مشروع السد" فايننشال تايمز ٤ أيار ١٩٩٨. "البنك الدولي يعتذر" فايننشال تايمز ١٢ أيار ١٩٩٨.

متطلب رئيسي ومركزي من المنبر، لأنه مؤسسة جديدة، وهو ضمان محافظة المنبر على استقلاليته وضمان شفافية عملياته أمام المراقبين. توجد كذلك محاكم في حقل حقوق الإنسان ومقاييس العمالة العالمية والطاقة النووية تصلح لأن تكون نماذج. (بارات براون ١٩٩١: ٥٤٨ – ٥٦٣). ويمكن للمنظمات غير الربحية أن تعرض الشكاوي أمامهم وأن تساهم في تقديم الأدلة. وكل من هذه الهيئات له نشاطه، ولا أحد منها يشكل نموذجاً كاملاً للمهتمين بجهود مكافحة الفساد. ومع ذلك فهي تظهر كيف أن المنظمات اللاربحية يمكنها أن تلعب دوراً بناء في عمليات المراجعة العالمية.

وكبديل لذلك يمكن للمجتمع الدولي أن يؤسس هيئة لمراجعة القضايا التي يشتبه فيها بوجود فساد في عمليات الخصخصة أو توقيع العقود – ربما بالارتباط مع التعهد بعدم الرشوة. والقضايا التي تقدم من قبل المناقصين الخائبين أو الدائنين المخدوعين قد تتطلب أن تقوم الدولة المتورطة بتقديم كشف حساب يلتزم الشفافية حول تصرفاتها. ولا يوجد ضرورة بأن يحتاج المدَّعون إلى توثيق الرشوات المدفوعة بل يجب أن يتم التركيز بدلاً من ذلك على شروط الصفقة. وإذا بدا أن هناك انحرافاً ما يمكن أن تأتي به عملية شريفة، فإن المحكمة يمكن أن تطلب إعادة طرح عطاء المشروع، إلا أنه توجد صعوبة خطيرة في اتباع مثل هذه الطريقة وهي أن إعادة طرح المناقصة لن يكون أكثر شفافية ونظافة من سابقه. فجميع اللاعبين يكونون قد حصلوا على معلومات جديدة نتيجة للجولة الأولى مما سيؤثر في مسلكياتهم في الجولة الثانية. وعلى الذين يدرسون عمليات المزادات أن يحللوا المظاهر الاستراتيجية المرافقة لهذا الاقتراح بحذر، من أجل تجنب الوقوع في نظام قد يكون أقل إنصافاً من سابقه.

هناك مشكلة أكثر جدية في المحاكم الدولية وهي ضمان إطاعة تنفيذ القرارات. وهناك خيار باستخدام نفوذ منظمة التجارة العالمية في هذا الشأن.

ولعل أهمية الحظر الذي تفرضه منظمة التجارة العالمية هو أنه لا يأتي منها ذاتها بل من شركاء الدولة نفسها في التجارة. فمنظمة التجارة العالمية تتحكم في العلاقات بين الأمم وليس الأفراد والشركات. لذا يمكن أن تتم السيطرة على الرشوة عبر الدول من خلال التجارة العالمية وليس بواسطتها. (نيكولز ١٩٩٧ أ: ٣٦١ — ٣٦٤). إن طريقة عالمية من هذا النوع يمكن بالطبع أن تؤدي إلى إحباط مشاريع الاستثمار والخصخصة من التقدم إلى الأمام ولكن أولاً: قد لا يكون هذا الأمر سيئاً، فإذا ما تبينت حتمية عقد صفقة داخلية، فإن على الدولة أن تؤجل الخصخصة لأن عملية مراقبة شركة عامة أسهل بكثير من مراقبة شركة خاصة. كذلك قد يقوم الزعماء الفاسدون بتخطيط مشروع للأشغال العامة ضمن خلفية قبض رشاوى وليس ضمن خلفية تحقيق تقدم اقتصادي.

ثانياً: يمكن للمجتمع الدولي أن يدعم كلفة أي مرافعة تخرج منها الدولة النامية منتصرة على تحدٍ معين. ثالثاً: تماماً مثل عقد مشتريات منظمة التجارة الدولية، يمكن أن تكون المشاركة طوعية مع تحديد الأحكام بالدول التي تعنى بشروط منظمة التجارة العالمية أو التي تتطوع لاتباع نهج تعهد بعدم الرشوة مقابل تلقي دعم البنك الدولي أو منظمة المساعدة في الأمم المتحدة ونصائحها التقنية. ولعل المقترحات المقدمة لوضع طريقة لحل النزاعات الدولية تعطي مثلاً على مبدأ أكثر عمومية يوصي بأن إحدى طرق مكافحة الفساد تكمن في إعطاء الخاسر وسيلة لتقديم شكوى.

وقد بدأ المجتمع الدولي بإدراك مدى تكلفة الفساد على البيئة الاستثمارية العالمية. وربما تستطيع الأعمال العالمية نفسها أن تقدم الأموال والدعم التقني للدول المهتمة بالإصلاح. وهذا الأمر يجري حالياً عبر المؤسسات المهنية مثل منظمة المحامين

الأمريكيين. ولكن منظمات المساعدة يجب أن تبحث عن إمكانية وجود مشاريع متعاونة.

استنتاجات:

يعيد الاهتمام الحالي في الفساد نهجاً قديماً. وقد ارتفع بنظر المصلحين مراراً في القرنين الأخيرين وأدى أحياناً إلى حصول إصلاح حقيقي. ومع ذلك فإن الموجة الحالية من الاهتمام تدخل ضمن توجه أكثر عمومية. فقد بدأ المتخصصون في التنمية بإدراك أن التركيز التقليدي على سياسة الاقتصاديات الكبرى ومشاريع البنى التحتية الكبيرة ليس كافياً، وله انعكاسات سلبية إلى الوراء. ففي دولة ضعيفة المؤسسات سياسياً وبيروقراطياً، وفي سوق لا يعمل بكفاءة، يمكن لمساعدات التنمية أن تفشل بإعطاء نتائج إيجابية. ولكن منظمات الإغاثة العالمية والمنظمات المقرضة بدأت تسير في خطواتها الأولى نحو الإصلاح، ولم يعد الفساد موضوعاً محظور الذكر. فقد تم سحب عدد من مشاريع البنك الدولي بسبب وجود دلائل على الفساد، رغم أنه لم يتم الإعلان عنها.

كما أن صندوق النقد الدولي أخذ يطلب من البلدان التي تشترط كفالة للموافقة على إجراء إصلاحات حكومية وسياسية، أن تخفض مستوى الفساد فيها. إلا أن الشكوك تبقى حول مدى عمق هذه الالتزامات. ولعل أية محاولة جادة للتعامل مع الموضوع قد تتطلب مواجهات مع العديد من المقترضين والمقرضين الذين تدفع مؤسساتهم رشاوى في الدول النامية. ويمكن رؤية مشاكل البنك الدولي بسهولة في الوثيقة التي وقعها حول سياسته (مساعدة الدول على محاربة الفساد ١٩٩٧أ).

لم يرد اسم لأي دولة في الوثيقة ما عدا ذكر مختصر لثلاثة دول بدأت بالإصلاح، إلا أن التغيير لا يمكن أن يحصل ما لم تقم الدول، بالاعتراف بالمشكلة والتعامل معها بطرق بعيدة كل البعد عن طرق مطاردة الساحرات. فغالباً ما تنشأ حملات مكافحة الفساد من قبيل الرغبة لدى من هم في السلطة لتسفيه خصومهم. كذلك لا يجب على البنك الدولي أن يطور قالباً مبنياً على أفضل ممارسة مستخدمة من قبل كل الدول، فالحضارة والتاريخ، إضافة إلى الظروف الاجتماعية والاقتصادية الحالية تؤثر على طبيعة المشكلة وأنواع الحلول المعقولة لها. إلا أن هذا الكتاب قد أظهر أن هناك العديد من الدروس العامة التي يمكن اقتباسها من الفهم الأساسي للحوافز الاقتصادية وهذه الدروس لا يمكن تصنيفها ضمن نموذج قياس "الواحد للجميع" ولكن يجب تطبيقها بتقدير يضع حساسية ظروف الدولة في الاعتبار. وتعكس اقتراحات البنك الدولي الحالية مثل هذا المنظور. ويبقى السؤال هل يقوم بتطبيق سياسة نشطة في هذا الاتجاه أم يسعى إلى تهدئة منتقديه الأعلى صوتاً من خلال طرح إيماءات رمزية.

كذلك يمكن إثارة بعض الشكوك حول التحرك نحو عقد اتفاقيات إقليمية ودولية. وقد شكلت معاهدة OAS واتفاقية OECD بداية جيدة. ولكن كلاً من المعاهدتين يجب أن يترافق مع إيجاد مؤسسات للمراقبة والتطبيق يمكنها إعطاء حافز جديدة لدفع المتضررين من الفساد إلى تقديم الشكوى. عدا ذلك فلن تكون الوثائق الدولية أكثر من تصريحات لآمال زائفة.

١١

الظروف المحلية للإصلاح

الأفكار والالتزامات الأخلاقية هي مواضيع ذات شأن والإصلاحات أحياناً تجري ببساطة بسبب دفعها من قبل زعيم ملتزم وشعبي. والزعماء الأقوياء يمكنهم إلهام الشعوب لتقبل إصلاحات يعجز عن إنجازها أشخاص أقل منهم قوة[١]. ولكن القيادة القوية، رغم ضرورتها لا تعتبر كافية لتحقيق التغيير السياسي.

وتُوجِد الممارسات السابقة نوع من الجمود. ولعل من الأسهل دائماً أن تستمر على ما عهدته سابقاً، لأن المستفيدين من الوضع الحالي سيقاومون أي تغيير. والخيارات لتي اتخذت في نقطة سابقة من الزمن تمنع الخيارات التي ستتخذ في

(١) حول أهمية الزعماء الأخلاقيين خلال فترات مكافحة المحسوبية والتقدم في الولايات المتحدة ١٨٧٠ – ١٩٣٣، انظر (أنيكياريكو وجاكوبز ١٩٩٦ : ١٩–٢١)، (مارانتو وشولتز: ١٩٩١ : ٤٤–٥٠)، سيروات (١٨٩٢)، ورايت (١٩٥٨)، داس كوبتا وموكهيرجي (١٩٩٨ : ٣٠٢) في مناقشات حول ضرورة وجود إرادة سياسية على مستوى القمة كشرط مسبق للإصلاح الإداري. ويورد هؤلاء الأورغواي مثلاً كحالة تم التغلب فيها على مقاومة المسؤولين الحكوميين للإصلاح بعد أن جاء الدعم من القمة.

المستقبل. ومع ذلك، وعلى الرغم من أن التاريخ يفرض القيود إلا أنه نادراً ما يفرض نتيجة معينة. ويكمن التحدي في معرفة العوامل البنيوية بعيداً عن القيادة المحبوبة التي تخلق الظروف المناسبة للتغيير.

وقد أصبح لدينا خبرة كافية بجهود الإصلاح التي تبذل في العالم، مما يسمح لنا ببعض التخمينات المبنية على أسس متينة. وموضوع هذا الفصل يفترض أن الدول النامية والدول التي هي في طور الانتقال من اقتصاد الاشتراكية يمكنها أن تتعلم من التجارب التاريخية للدول المتقدمة، وأيضاً من التجارب الحديثة لغيرها من الدول النامية. وبالطبع يجب تصفية هذه الدروس ضمن الوضع الخاص لكل دولة ولكن بعض الحوافز الاقتصادية والسياسية الأساسية تبدو وكأنها تخضع لمقاييس دولية.

هناك نموذجان أساسيان لعملية الإصلاح، الأول مبني على ممارسة السلطة السياسية والثاني مبني على الاتفاق الجماعي. فهؤلاء الذين يتوقعون الخسارة من الإصلاح، تتم الغلبة عليهم بالأصوات والمناورة أو يتم ضمهم أو تعويضهم لقبول التغيير (غرندل وثوماس ١٩٩١ : ٣٤). وعلى سبيل المثال في الثمانينات من القرن العشرين قامت مارغريت تاتشر رئيسة وزراء بريطانيا آنذاك بإجراء إصلاحات إدارية عبر استراتيجية صدامية، في حين نفذها رئيس وزراء استراليا روبرت هوك من خلال اتفاق جماعي (زيفكاك ١٩٤ : ١٥٨) ولعل أحد المفاتيح الرئيسية في قرارات الإصلاحيين هو من الذي سيدخل في التحالف؟ ومن الذي سيجبر على قبول تكاليف الإصلاح؟ هل يجب شراء المسؤولين الفاسدين والأشخاص والشركات؟ أم هل يجب إخراجهم من النظام الذي يتم إصلاحه؟ وإلى أي مدى ستتأثر أهداف الإصلاح من طريقة إيجاد تحالف لدعم التغيير؟

سوف أبدأ من مشكلة إيجاد تحالف سياسي، يجب على السياسيين الأقوياء أن يعرفوا أن الإصلاح هو لصالحهم. ويحدث هذا في الغالب كرد على الضغوطات من قبل الجماعات القوية في القطاع الخاص الذين يقررون أن الإصلاح سوف يكون عوناً لهم.

وفي الأنظمة الديمقراطية يمكن للضغط الشعبي أن يحفز الإصلاح. ولكن حتى الأوتقراطيات يمكن أن تواجه حوافز سياسة للتخفيف من الفساد. ويتأثر التوقيت الدقيق للإصلاح بحدوث فضيحة أو أزمة اقتصادية. ومثل هذه الأحداث التي قد تطلق الإصلاح، لا تؤدي غالباً إلى إحداث تغييرات بناءة. إضافة إلى أنها قد تكون مكلفة بحد ذاتها. ويشكل حجم الحكومات سواء كان نسبياً أو مطلقاً عوامل مساهمة في تكاليف ومكاسب الإصلاح لدى فئات مختلفة.

لا يتم دائماً مأسسة الإصلاحات. فإذا اختفت الظروف السياسية التي أطلقت الإصلاح، تختفي الإصلاحات كذلك. ولكن في سياقات أخرى تستمر الإصلاحات رغم حدوث نقلات سياسية هامة. والجزء الأخير من الفصل يسعى إلى تفهم متى يمكن أن يحدث ذلك. ولكن أحياناً تصبح الإصلاحات مثبتة لدرجة التحجر.

وهنا تصبح المشكلة في دفع النظام إلى التغيير، بدون أن يفقد القوى الباقية من النظام القديم. ومرة أخرى تقدم لنا التجربة التاريخية بعض الحالات المعبرة.

البنية السياسية والإصلاح:

في الحقيقة، لا يتحقق الإصلاح بدون دعم الفئات القوية والأشخاص الأقوياء من داخل وخارج الحكومة. وفي الديمقراطيات، يتوجب إقامة تحالف لدعم التغيير. أما في الأوتوقراطيات فقد يقع الزعيم أحياناً تحت ضغوط إصلاحية من

العسكر ومن بعض شرائح القطاع الخاص. أما الدولة التي يهيمن عليها الفساد، فتكون عرضة للغزو الخارجي أو الحرب الأهلية. وقد شهدنا هنا السقوط السريع للرئيس موبوتو سيسيكو في زائير حالما ظهر بديل ليقدم نفسه. ولكن المسببات عادة تكون دائرية. فالخوف من فقدان السلطة يدفع المسؤولين الكبار إلى مزيد من الفساد لتأمين وضعهم الاقتصادي بعد خروجهم من الحكم. وقد يجد الزعماء الفاسدون بأنهم يغامروا من خلال الإصلاح بإطلاق قوى المعارضة التي يمكن أن تهدد نظامهم الحالي، لذا يحتاج المصلحون الناجحون إلى شراء الخصوم المحتملين. كما لا يحتاجون إلى أن يقلقوا بالعواقب. وإذا لم تتم إدارة الأمر بحذر، فإن المستفيدين من المرحلة الأولى للإصلاح قد يصبحوا خصوماً في حالة توسيع بنيته.

الديمقراطية والإصلاح:

وكما رأينا الآن يمكن للفساد أن يتواجد مع السياسات الانتخابية. ولكن الحكومات الديمقراطية الفاسدة تستطيع أحياناً أن تقوم بالإصلاح. ففي القرن التاسع عشر قامت حكومات الولايات المتحدة وبريطانيا وعدد كبير من الحكومات المدنية الأمريكية بإصلاح أنظمة التوظيف الحكومي والمشتريات الحكومية. كما عاشت بعض دول أمريكا اللاتينية ذات البنية الديمقراطية بعض فترات الإصلاح. فالبنى الديمقراطية تستطيع تطوير الإصلاح تحت ظروف معينة وليس كلها.

أنظمة التصويت والإصلاح: أمريكا اللاتينية

يقدم عمل باربرا جيدس حول إصلاح نظام الخدمة المدنية في أمريكا اللاتينية (١٩٩١، ١٩٩٤) نقطة جيدة للبداية. لنفرض أن السياسيين والأحزاب يرغبون بالبقاء في السلطة وهنا قد يواجهون ما تطلق عليه جيدس اسم "أزمة السياسيين"

حيث تنتفع البلاد ككل من طرف واحد بالمحسوبيات ولكن بدون وجود حافز لدى سياسي واحد أو حزب سياسي لتأسيس نظام يقوم على الشرف. وكل من يعمل هذا يخسر أصواته إلى المعارضة بدون تحقيق أية منفعة سياسية. بعد هذا قامت جيدس بافتراض حالة يدرك فيها الناخبون مدى المكاسب التي يحققها الإصلاح. والسياسي الذي يدافع عن الإصلاح يكسب دعماً سياسياً يضعه في توازن مع الخسائر التي قد تنجم عن تقليص وظائف المحسوبيات. ومن الواضح أن حزب الأقلية الذي لا يملك أملاً كبيراً لأن يصبح شريكاً في الحكومة مستقبلاً، يمكن أن يدعم الإصلاح بسهولة أكثر من حزب الأكثرية أو الحزب الحاكم. وهذه الأقلية التي تملك نفاذية هزيلة إلى المحسوبيات لن تخسر الكثير من دفاعها عن الإصلاح. وفي الحقيقة فإنها قد تواجه موقفاً متناقضاً. فإذا كان موقفها الإصلاحي شعبياً بما فيه الكفاية ليؤمن لها فرصة النجاح في الانتخابات القادمة، فإن حماسها للإصلاح قد يخف. وحين يتسلم السلطة حزب ما، فإنه قد يخالف وعوده لناخبيه مما يعني أن الناخبين لن يصدقوا الوعود اللاحقة وبالتالي يحبطون مثل هذه الوعود في المستقبل.

وعلى الرغم من أن جيديس ركزت على إصلاح الإدارة الحكومية فإن الكثير من الذي قالته ينطبق على مظاهر أخرى من استراتيجية الإصلاح الشامل للفساد، فعلى سبيل المثال، ينطوي إصلاح أنظمة المشتريات والتحسينات في شفافية وعلنية الحكومة على قواسم مشتركة مع إصلاح الخدمة المدنية. فأهل السلطة ينتفعون من العقود الفاسدة والطرق الحكومية السرية، ولكن شرعية القطاع العام ككل يمكن تحسينها من خلال الإصلاح. والعديد من سياسات مكافحة الفساد تفرض تكاليفاً على مقترحيها من الفئات السياسية تتجاوز الكلفة التي يتحملها أولئك الذين يسايرون التغيير.

وما لم تكن الصرخة العامة فعالة ومستدامة، تبقى هناك دائماً خسارة للذي يتحرك أولاً. وإصلاح المناصب الإدارية يكسب دعماً من خلال الدفاع عن التغيير، ولكن هذا لا يمكن موازنته مع الخسارة غير المتكافئة لعائدات الفساد.

وتقول جيديس أن على السياسيين والأحزاب السياسية في أمريكا اللاتينية أن يدركوا أزمة الإصلاح. وقد قدمت في تحليلها موقفين يحتملان الإصلاح. الأول: أن حزباً واحداً يمكن أن يحظى بمركز مهيمن، ولكن عدم فعالية الحكومة لتي تنتج عن الفساد إضافة إلى المحسوبيات يمكن أن تهدده بفقدان قبضته على السلطة. لذا فقد يضطر إلى دعم الإصلاح رغم الخسائر التي سيتكبدها مسؤولوه. وحتى لو أعادت الانتخابات نفس الحزب إلى السلطة فإنها تبقى ذات تأثير مقيد على الحزب الحاكم. ثانياً: إذ ما توازت عدة أحزاب في قدرتها على استخدام المحسوبيات في التعيين وفي المكاسب التي تحققها من الإصلاح، فقد يصبح بإمكانها التعاون فيما بينها لتشريع التغيير. وتقدم كولومبيا والأورغواي وفنزويلا أمثلة على الإصلاح الذي تم خلال فترة وجود توازن في القدرة على المحسوبيات، ففي كولومبيا يشجع عامل آخر، هو العنف بين الأحزاب، والذي يشكل تهديداً للديمقراطية، على القيام بالإصلاح، فجميع السياسيين كان لهم مصلحة في إجراء إصلاحات تحد من العنف. وقد لاحظ كتاب آخرون وجود معالم مشابهة لفترات الإصلاح خارج أمريكا اللاتينية. على سبيل المثال استطاعت نيوزيلندا وفي ظل ظروف أقل حدة من أن تجري إصلاحات في حكومتها في أعوام الثمانينات من القرن العشرين في وجه ضغوط اقتصادية حدت من المعارضة السياسية للإصلاح. وقد بدأ الإصلاح في عهد حكومة واكمل في عهد حكومة أخرى (سكوت ١٩٩٦ : ٧٢). إلا أن توازن القوى السياسية الحزبية ليس كافياً. ويبقى هناك معيق هام للإصلاح يتمثل في الطبيعة الشخصية للسياسة. فكلما

عظمت أهمية دوائر الدعم الشخصية كلما صار من الصعب إجراء إصلاحات أساسية عريضة، وتقول جيديس أن التصويت في كولومبيا وأورغواي عبر تمثيل "مغلق اللائحة" سهَّل من عملية الإصلاح لأنه حَدَّ من الصراعات بين السياسيين المستقلين والأحزاب السياسية. فبوجود لائحة مغلقة، يتمكن الحزب من تحديد ترتيب اختيار المرشحين على ورقة الاقتراع بحيث يصبح المرشحون الأفراد ملزمين بإرضاء الهرم الحزبي من أجل تحقيق النجاح، وارتفع كذلك الانضباط الحزبي. أما بوجود لائحة مكشوفة فإن ترتيب اختيار المرشحين يتحدد من قبل الناخبين الذين لا يختارون الحزب فقط بل يصرون على خيارات لمرشحين معينين، لذا يتنافس السياسيون داخل الحزب مع بعضهم البعض. وفي ظل نظام لائحة مكشوفة تصبح إزالة المحسوبية أكثر صعوبة بسبب ارتفاع نسبة المكاسب الفردية المقدمة للناخبين والعاملين في الحملة. وفي الحقيقة فإن النظامين الذين لم يحققا أي إصلاح وهما البرازيل وتشيلي اتبعا نظام اللائحة المكشوفة. ولم يكن ليتحقق التماسك بين الحكومتين المتحالفتين في تشيلي رغم عدم وجود قواسم مشتركة كثيرة بينهما إلا بالمحسوبيات. إلا أن المقارنة التي أجرتها جيديس بين التمثيل المتكافئ المغلق والمكشوف، تعتبر مقارنة لظروف ضرورية وليست كافية. لذا ففي ظل نظام مغلق لا تتضرر المرتبة ولا يتضرر الملف من جراء الإصلاح ولكن لا يمكن أن يتم الإصلاح إذا ما استخدم زعماء الحزب مناصبهم بطريقة غير مشروعة لزيادة ثرواتهم أو ثروة الحزب. وإذا كانت قيادة الحزب فاسدة فسوف تحتاج إلى نظام اقتراع مغلق لاستخدامه كوسيلة للسيطرة على الأعضاء من خلال السيطرة على المناصب في اللائحة. وحتى لو كان الزعماء في القمة غير فاسدين فإن القيادة ستحاول حماية الأعضاء الأقل قوة من أجل الحفاظ على صورة الحزب. ففي ألمانيا على سبيل المثال

ساعدت قوة النظام الحزبي على حماية السياسيين الفاسدين من خلال إضعاف المراقبة الخارجية على السياسيين والأفراد، ومن خلال مكافأة هؤلاء الذين قبلوا أخذ الهبات مقابل منفعة تبادلية تشريعية (سيبل ١٩٩٧ : ٩٥).

أما عمل جابرييل مونتينولا حول تشيلي فقد أكمل تحليل جيديس من خلال التركيز على مراقبة الجمهور. كانت تشيلي بين الأعوام ١٨٩١ و١٩٢٤ دولة فاسدة جداً. ولكنها الآن نظيفة نسبياً ضمن المعايير الأمريكية اللاتينية (مونتينولا ١٩٩٧). إضافة إلى ذلك لا ينظر القطاع الخاص إلى الدولة كنظام نهائي مقدس (ستون، ليفي وباريدس ١٩٩٢). يقول مونتينولا أن تحولاً في الصفوف السياسية سهَّل انتقال تشيلي إلى مستوى منخفض من الفساد، ففي أوائل القرن العشرين كانت الديمقراطية في تشيلي عبارة عن نظام معقد متعدد الأبعاد نتجت عنه التحالفات غير المستقرة التي وصفتها جيديس، ولكن نتيجة لحكم الجنرال بينوشيه، يقول مونتينولا، أصبحت الخيارات السياسية الآن مصطفة ضمن اليسار واليمين مما سهل للمواطنين عملية مساءلة الحكومة. لأن كل حكومة ستمثل موقفاً معيناً في المساحة السياسية وليس تحالفاً وسطاً. مثل هذه المساءلة قد تؤدي إلى الحد من فرص الفساد وتشجيع الإصلاح.

استخدمت جميع الأمثلة الأمريكية اللاتينية التي قامت جيديس بتحليلها شكلاً من أشكال التمثيل النسبي وقد يتساءل البعض كيف يمكن مقارنة أنظمة التمثيل النسبي بالأنظمة التي تعتمد أغلبية الأصوات في مجال تشجيع الإصلاح. ولا يوجد جواب سهل لهذا سوى بملاحظة أن الأنظمة التعددية تفرز عادة حزبين يمثلان أنواع التحالفات العريضة الملائمة للإصلاح، وتتبادل الأحزاب السلطة بحيث لا توجد حاجة لإقامة تحالف حكومي (كوكس ١٩٩٧). في حين يشجع التمثيل النسبي

تطور الأنظمة المتعددة الأحزاب، ويزيد من إمكانية ظهور الأحزاب ذات التركيز الضيق، والتحالفات الحكومية غير الثابتة. وليست أنظمة الحكم التعددي بأفضل منها استقراراً. على كل حال قارن عدم الاستقرار الحالي في الهند والثروة التي تمتلكها من الأحزاب المحلية المنتخبة بموجب نظام تعددي، مع استقرار التحالف الحكومي في ألمانيا منذ الحرب العالمية الثانية. ومع ذلك فإن الأنظمة التعددية تميل أكثر إلى إنتاج حكومات تمتلك المنظور الضروري لإقرار إصلاح مقبول. فعلى سبيل المثال انتقلت نيوزيلندا حديثاً إلى نظام تمثيل متكافئ مختلط، بعد أن كانت مثالاً مطابقاً تقريباً لنظام ديمقراطية ويستمنستر البرلماني.

ويبدي هؤلاء الذين قاموا بالإصلاح الحالي قلقهم بأنه إذا نتج عن هذا الأمر تحالف أو حكومة أقلية، فلن يكون بالإمكان العمل بمنظور طويل الأمد، وقد تحتاج الحكومة إلى إدخال أعضاء رئيسيين في التحالف من الذين يحملون مصالح ضيقة التركيز. (سكوت ١٩٩٦ : ٨١) كل التجربة الأمريكية اللاتينية إلى حد ما مثبطة للهمم. وقد بينت جيديس بأن هناك احتمال لقيام تحالف سياسي من أجل الإصلاح، إلا أنها استمرت في عرض هشاشته. إذ أن بعض أشكال الديمقراطية لا تجعل الإصلاح السياسي صعباً فحسب، بل إنه حتى عندما يحدث الإصلاح، فقد لا توجد ضمانة لاستمراره. وكل قصصها عن فترات النجاحات التي تم تحقيقها، تبعتها فترات من الانهيار مع ظهور المحسوبية والفساد وعدم الفعالية. والإصلاحات التي دامت أثرت على جزء صغير فقط من البيروقراطية، وتم تقويض العديد منها على يد الحكومات اللاحقة. أما الإصلاحات السياسية السهلة التي حسنت من ظروف عمل البيروقراطية فقد توسعت وتم المحافظة عليها. بدون توظيف وتطوير مبني على الجدارة والاستحقاق لا نستطيع أن نسمي هذه التغييرات إصلاحات بحد ذاتها. لذا

وحتى لو كانت جيديس على حق وظهر بأن نظام التمثيل المتكافئ والمغلق اللوائح أفضل من نظام التمثيل المتكافئ الكشوف في مسألة السماح بالإصلاح، فإن الأنظمة التعددية التي تميل إلى تحديد عدد الأحزاب قد تكون أفضل منهما أيضاً. ولعل هؤلاء الذين يبدون قلقهم على انتقال نيوزيلندا من نظام التعددية إلى نظام التمثيل النسبي قد يكونون على حق.

إضافة إلى ذلك كما تقول جيديس بنفسها – فإن حزباً مهيمناً يسيطر على الجهاز التنفيذي يمكن أن يقوم بالإصلاح إذا شعر بأن الفساد وعدم الفعالية قد بدءا يضران قدرته على الحكم. ففي أمريكا اللاتينية ذات الأنظمة الرئاسية القوية، قام الرؤساء المنتخبون أحياناً بالدفع نحو الإصلاح. وتدل دراسة جارية حول الشروط السابقة للإصلاح الإداري العام في ثماني دول في أمريكا اللاتينية وآسيا وأوروبا الشرقية، بأن السياسة والتماسك السياسي في الجهاز التنفيذي هما عنصران مركزيان مهمان في إطلاق عملية الإصلاح (هيريريا وشنايدر ١٩٩٨). وفي هذه الحالات برزت مركزية بعض العوامل التي سنناقشها لاحقاً، مثل وجود أزمة أو تنامي السخط على النخبة الحاكمة، في تفسير توقيت حدوث الإصلاح. وقد قادتنا أعمال جيديس إلى استنتاجين رئيسيين:

الأول أن كلمة الديمقراطية تمثل فئة عريضة للاستخدام في تحليل الإصلاح. كما أن تفاصيل النظام الانتخابي وبالتحديد الدوافع السياسية التي تقف وراء القيم العامة هي أمور حاسمة. إن الإصلاحات التي قد تحسن من فعالية وعدالة شروط الخدمات الحكومية، يتم إعاقتها من قبل نفس المؤسسات التمثيلية التي تعكس أهدافها الظاهرة مصالح ناخبيها. وقد أضاف عمل مونتنيولا قلقه على الطريقة التي توزعت فيها إيديولوجيات الأحزاب السياسية في مجالات القضايا. ويمكن الربط بين

العاملين، فطبيعة نظام التصويت قد يؤثر على أنواع الأحزاب السياسية التي يمكن أن تستمر.

ثانياً: يمكن للإصلاحات أن تكون هشة إذا لم تأت نتيجة لظروف سياسية ملائمة في ذلك الوقت. ويمكن لتكافؤ المصالح السياسية أن يقدم إصلاحات، ولكن استمرارها يصمد فقط إذا استمر التكافؤ الحزبي كظاهرة ثابتة في النظام. مرة أخرى قد يساعد نظام التصويت نفسه على تحديد مدى متانة الصف السياسي فقد تؤثر الانشقاقات الأساسية في المجتمع والطريقة التي تنعكس فيها هذه الانشقاقات على بنية الحكومة، في مدى قدرتها على تحمل هذه الإصلاحات.

من أجل المحافظة على الاستدامة، يجب أن يتم تطبيق المرحلة الأولى من الإصلاح من أجل إيجاد مؤيدين يدفعون باتجاه المحافظة عليه وتوسيع نجاحاته الأساسية. إن نظرة إلى تاريخ الإصلاح في الولايات المتحدة وبريطانيا يمكن أن تسلط بعض الضوء على الموضوع الأخير.

الإصلاح في بريطانيا والولايات المتحدة في القرن التاسع عشر:

الدراسات التي أجريت حول الخدمة المدنية في القرن التاسع عشر في كل من الولايات المتحدة وبريطانيا تكمل عمل جيديس حول أمريكا اللاتينية. وهناك قضيتان: لماذا حصل الإصلاح وكيف تمت المحافظة عليه؟

كان تركيز جيديس على التوازن بين القوى السياسية مناسباً في كلا البلدين. وعندما حدث الإصلاح استخدم البلدان قوانين التصويت التي تعتمد النتائج الأولية مما أدى إلى ظهور حزبين متوازيين يتبادلان السلطة. ولم يستفد أي تجمع سياسي بشكل غير متكافئ من نفاذيته إلى المحسوبيات في حين تقاسم الجميع المكاسب التي

حققها الإصلاح. وقد عمل النظام البرلماني البريطاني بانضباطه الحزبي الشديد، على تحديد قدرة الفرد للسعي وراء المكاسب. وعلى الرغم من أن أعضاءه كانوا يمثلون مقاطعات فردية إلا أنهم امتلكوا قدرة محدودة على تقديم المنافع مقابل الأصوات. كما أن ازدياد حجم جمهور الناخبين في القرن التاسع عشر وإلغاء العديد من الدوائر الانتخابية الصغيرة قلّص من مكاسب التعيين على أساس المحسوبية (باريس ١٩٦٩ : ٧٠ — ٧١).

أما في الولايات المتحدة فلم ينتشر الانضباط الحزبي، وشكل هذا الأمر عاملاً في إحباط الإصلاح. وفي الحقيقة تأخر الإصلاح في الولايات المتحدة عنه في بريطانيا، فقد استطاع الرئيس المنتخب بشكل منفصل على رأس الجهاز التنفيذي أن يرى التفاوت بين المحسوبية وفعالية الخدمة من منظور وطني. وقام الرئيس أندرو جاكسون بتطوير نظاماً للمحسوبية لمكافأة المؤيدين. وكان يعتقد أن وجود أنظمة للغنائم سوف يؤدي إلى محاربة الفساد من خلال دمقرطة خدمات الحكومة وإزالة المسؤولين المتخندقين فيها. ولكن بدلاً من ذلك ازداد الفساد بطريقة خطيرة، ومع بداية القرن التاسع عشر ظهر تحالف سياسي ثنائي شمل الرئيس شستر آرثر، وقام هذا التحالف بدعم مرسوم بندلتون الذي وضع الحكومة الفيدرالية على الطريق لإنشاء نظام خدمة مدنية (مارانتو وشولتز ١٩٩١ : ٣٠ — ٣٦، ٥٠ — ٥٥). وقد بين كل من البلدين أنواع التوترات التي قد تنشأ عندما يهتم بعض الناخبين بفعالية وإنصاف الخدمات التي تقدم من قبل الدولة في حين يهتم غيرهم بالحصول على وظائف. وهذه التوترات نوعان: إن التخلي عن تقديم وظائف في الحكومة قد يصبح ثمناً سياسياً بدلاً من أن يكون مكسباً، كما أن إدارة الصراع بين الناخبين الذين يسعون إلى الوظائف وأولئك الذين يريدون تفعيل الخدمة يمكن أن يصبح صعباً. وحين تلوح

خدمات الحكومة بوضوح أمام الناخبين يبدأ السياسيون والمشرعون وأمناء الوزارات بالشك في المكاسب السياسية أو في المحسوبيات.

وقد اشتكى السياسيون في الولايات المتحدة وبريطانيا حول كم يجب أن يصرف من الوقت ومن الطاقة في التعامل مع طالبي الوظائف (شستر ١٩٨١ : ١٥٥ — ١٥٦ ، جونسون وليبكاب: ١٩٩٤ ، مارانتو وشولتز ١٩٩١ ، باريس ١٩٦٩ : ٥٠ — ٧٩).

وإذا لم تتم زيادة عدد الوظائف بشكل سريع فإن العديد من طالبي الوظائف سيحبطون وسيزداد عدد المستائين وعائلاتهم بشكل يفوق كثيراً عدد الراضين بتعيينات المحسوبية، وحتى الذين ينجحون في الحصول على وظيفة سيظنون أنه كان بالإمكان الحصول على وظيفة أفضل.

وعندها يصبح توسيع المحسوبية أمراً مزعجاً وليس امتيازاً (شستر١٩٨١ : ١٥٥ — ١٥٦ ، باري ١٩٦٩ : ٧١). فعلى سبيل المثال، اشتكى رئيس الحزب الجمهوري في بنسلفانيا بأنه يملك أصدقاء كثيرين لدرجة أنه واجه مشكلة جدية في من منهم سيوصي به للعمل (بلير ١٢٩٨٩ : ٣١٢). ولم تشهد كل من الولايات المتحدة وبريطانيا أي هبوط في الدخل خلال الإصلاح، وبذا أضافت الضائقة المالية إلى جعل توزيع الوظائف أمراً مكلفاً. ويقدم الوضع في فنزويلا تناقضاً مفيداً حيث أدى هبوط أرباح النفط إلى تقويض جهود الإصلاح في حين استمرت الدولة منهمكة في التعيين (جيديس ١٩٩٤).

وفي دول أخرى. احتاجت السياسات الحكومية إلى توظيف أعداد كبيرة من الموظفين في القطاع العام من أجل ملء مؤسسات الدولة. ولعل حجم قطاع الدولة

نفسه يؤدي إلى تخفيض التكاليف السياسية للمحسوبية في حين يرفع من التكاليف الاقتصادية. وقد قام سياسيو الإصلاح في أمريكا وبريطانيا بحشد دعم قوي من العمل لرفع كفاءة الخدمات العامة. فقط تطلبت مصالح الأعمال في القرن التاسع عشر وجود مكاتب بريدية تقوم بتوزيع البريد بفعالية كما تطلبت أيضاً وجود حركة نشطة لتسريع تمرير البضائع عبر الجمارك. وكان أصحاب العمل راغبون في دفع الأموال لرجال الجمارك من أجل تسريع الخدمة ولكنهم كانوا بشكل عام يفضلون وجود نظام يلغي مثل هذه الدفعات (جونسون وليب كاب ١٩٩٤). وقد دعمت الأعمال في الولايات المتحدة بشكل عام الإصلاح البلدي (ستاف ١٩٧٢). فرجال الأعمال قد يحتملون وجود مستوى معين من الفساد ولكنهم يبدأون بالا حتجاج إذا تصاعدت أعمال الابتزاز كما سبق وحصل في مدن أمريكا في الفترة الأخيرة من القرن التاسع عشر. ويدعي أحد الكتاب أن الإصلاح المديني في الولايات المتحدة قد أعطي دفعة قوية عندما ارتفعت مستويات الابتزاز من ١٠ – ٣٠٪ من قيمة العقود والمكاسب (كالفرت ١٩٧٢)، كما رفع رجال الأعمال في الدول النامية والدول التي تشهد انتقالاً في نوعية اقتصادها حالياً أصواتهم احتجاجاً. ففي البرازيل على سبيل المثال تسببت الإشاعات التي انتشرت حول قرار الرئيس البرازيلي المخلوع كوللور بزيادة "كومسيوناته" من معدل ١٥٪ من قيمة العقود التي وقعت في العهد السابق إلى ٤٠٪ بالتعجيل في سقوطه (فلايشر ١٩٩٧ : ٣٠٢، مانزيتي وبليك ١٩٩٦ : ٦٧٦). وفي الولايات المتحدة أفرزت البنية الفيدرالية للحكومة سبباً إضافياً للإصلاح. فقد دعم السياسيون الفيدراليون الإصلاح بسبب ازدياد السيطرة على المحسوبيات من قبل الحكومة وزعماء الأحزاب المحلية الذين لم تتقاطع مصالحهم مع مصالح السياسيين الفيدراليين (جونسون وليبكاب ١٩٩٤ : ٩٧).

لـذا فقـد أصبـح توزيع الوظائف المسيطر عليها من قبل أعضاء الكونغرس أكثر تكـلفة مـن ناحيـة، ومـن ناحية أخـرى كانت وظائف المحسوبيات في مقاطعاتهم تحت سـيطرة القـوى المحـلية مما لم يكسبهم سـوى مـنافع قليـلة[٢]، دفعـت الفيدراليـة نحـو الإصـلاح الوطـني، لأنهـا شـكلت بالنسـبة للسياسـيين طـريقة للتقـليص مـن قـوة منافسيهم في المستويات الأدنـى مـن الحكومـة. باختصـار، أصبح ثمن توزيع الوظائف والعقـود مـن خـلال المحسـوبيات يفـوق بكلفـته المكاسـب الـتي قـد يحققهـا الـزعماء السياسـيون. ففي الديمقراطيات لا يحتاج الإصلاح إلى دعم الجميع، بل يمكن السير به إذا بدأ الناخبون يرون أنه سيكون مفيداً.

والإصـلاح يبدو أكثر حدوثاً في الحكومات التي تملك قوانين تصويت تحد من قـدرة السياسـيين عـلى الاسـتفادة مـن المحسـوبيات، في الأنظمة التي تتوازن فيها القوة بـين الفـئات السياسـية. وفي الأنظمـة ذات التمـثيل المـتكافئ عـلى وجـه الخصـوص، يفضَّـل اتِّباع نظـام اللائحـة المغـلقة أكـثر مـن المكشـوفة عـلى فرضية أن كل شيء آخر مـتكافئ. وتفـرز بـنية الحكـم الـتعددي حـزبين قويين يمكنهما تسهيل الإصلاح في حالة وجـود حكومـات مسـتقرة. كمـا أن وجـود مجموعـة بسـيطة من القضايا السياسية ذات البعـد الواحـد يدفـع إلى الإصـلاح لأنـه يسهل من عملية مساءلة المواطنين لحكومتهم. ولكـن الولايـات المـتحدة فرضـت الإصـلاح في القـرن التاسـع عشـر عـلى الـرغم مـن افـتقارها لوجـود أحـزاب قويـة، فقـد سـاعد وجـود زعيـم منـتخب بطـريقة منفصـلة ومعـرض لضـغوط انـتخابية قويـة عـلى ذلـك. ولكن جزءاً من التفسير يعود إلى ازدياد اهتمام الناخبين ومصالح العمل بوجود خدمات عامة كافية.

---

(٢) عـلى سـبيل المثال: في بنسـلفانيا كـان يـنظر إلى الزعيم الجمهوري للماكنة السياسية في الولاية وليس إلى بعثات الكونغرس كمفتاح للسيطرة على الوظائف الفيدرالية (بلير ١٩٨٩ : ٨١).

المصلحون الأوتوقراطيون:

يمكن للبلاد التي تتبع تقليداً أوتوقراطياً في الحكم أو حكم الحزب الواحد أن يكون فيها فاسدون يتمتعون بالحصانة. ولكنها تفرز أحياناً مصلحيها من رؤسائها. وعلى الرغم من أن المراقبين قد يفضلون سياسة أكثر ديمقراطية، فليس من السخف أن نفرض بأن مثل هؤلاء الحكام مهتمون جدياً بتقليص الفساد وتحسين النمو المشترك. وبالتأكيد، فحتى الحاكم النهاب الأحادي التفكير قد يرغب أحياناً في السيطرة على اختلاسات اتباعه. لذا يدعم الحكام الأوتوقراطيون بعض استراتيجيات الإصلاح.

على سبيل المثال، تلقى الإصلاحات التي تحسن من قدرة الدولة على رفع دخلها من خلال الحد من الصفقات الفاسدة للموظفين الاتباع، قبولاً وشعبية لدى كبار السياسيين. وقد تم دعم إصلاحات الضريبة والجمارك من قبل حكام أوتوقراطيين مثل فرديناند ماركوس في الفليبين (كليت غارد ١٩٨٨) وسوهارتو في أندونيسيا. فقد تعاقد سوهارتو مع شركة سويسرية لاستلام خدمات الجمارك في أندونيسيا، وبهذا قطع الطريق على موظفيه المحليين الفاسدين، على الأقل لمرة واحدة[٣]. وفي زائير منح البنك الدولي قروضاً لعملية قصير الأجل لإصلاح نظام الجمارك وجمع الضرائب (ضيا ١٩٩٣) وفي المكسيك أجرت إدارة حكومة ساليناس

---

(٣) داس كوبتا وموكهيرجي (١٩٩٨ : ٤٢٥) والاتفاقية العامة حول الرسوم الجمركية والتجارة (١٩٩١، ١٩٩٥) عاد النظام إلى السيطرة الأندونيسية ترافقه تقارير التفاؤل والقلق (المستوردون يعدلون العودة إلى دائرة الجمارك الأندونيسية (فاينشال تايمز ١١ نيسان ١٩٩٧).

إصلاحاً مستمراً لنظام جمع الضرائب بدعم قوي من الرئيس (داء كويتا، وموكهيرجي ١٩٩٨ : ٣٣١)[٤].

ولكن هل يستمر النمو الاقتصادي عندما يقوم زعيم يعمل ضمن مسائلة شعبية ضعيفة بتطوير نظام جباية أكثر فعالية؟ إن النظام العسكري يشتري معدات أكثر لقواته المسلحة والأتوقراطي قد يبحث عن مشاريع رأسمالية مرتفعة لتكون مصدراً لابتزاز الأموال. وتمثل الحالة الزائيرية مثل هذه المشكلة، فقد كانت الجهود المبذولة لجمع الضرائب تفتقر إلى الشرعية لأن الحكومة قامت بالإنفاق على مشاريع لم ينتج عنها سوى القليل من المكاسب التنموية. وفي عامي ١٩٩٠ ، ١٩٩١ وضعت البلاد تخطيطاً غير اقتصادي لتوسيع محطة طاقة ووضعت موازنة ضخمة لاجتماع الدول الفرنكفونية ولاحتفال وطني. وقد اهتم مسؤولو البنك الدولي باحتمال وجود تدفق لأموال زائدة غير مسجلة في الموازنة مما يعني "فساد" ولم يستطع البنك الدولي تغيير الأنماط الموجودة للاستثناءات غير المشروعة من الضريبة والجمارك. وتم إفشال محاولة ناجحة لإلغاء الاستثناءات ودمرت الملفات والحواسيب. ولم ينجح المشروع في تطوير كادر من جباة الضرائب المحترمين. بدلاً من ذلك أوجد فرصاً للسعي وراء المكاسب وتم تعليق المساعدة لاحقاً.

كذلك يمكن لتلك السخرية من الإصلاح أن تتكرر في موضوع المشتريات. فالموظفون في المستويات الدنيا قد يبيعون معلومات حول المناقصات أو يقدمون خدمات للرابحين مقابل رشاوى. والحكام من جميع الأنواع يرغبون في تقليص مثل هذه الدفعات على مستوى الموظفين الصغار إلى الحد الذي لا يؤثر على ولائهم في

(٤) المكسيك هي دولة ديمقراطية دستورية، ولكنها بقيت تصنف حتى وقت قريب كدولة أوتوقراطية بسبب هيمنة الحزب الثوري المؤسسي وبسبب بطش جهازها التنفيذي.

ظل حكم النهب. إن تخفيف الفساد على المستوى الأدنى قد ينقله ببساطة إلى درجات أعلى في الهرم الوظيفي. وتتحول مكاسب البلد عموماً إلى أرقام مبالغ فيها إذا لم ينظر المصلحون إلى أبعد من تقليص فساد الاتباع. إحدى نتائج فساد الاتباع تظهر في انخفاض شهية الحاكم النهاب لتوسيع حجم الحكومة. ومع إزالة مثل هذا القيد يزداد التوقع بأن يقوم الحاكم برفع مستويات تدخله (كوليدج وروز أكرمان ١٩٩٧). باختصار، إن الإصلاحات التي تحسن من أداء الدولة النهَّابة لن تؤدي مفعولها بالنسبة للمواطنين العاديين. إذا سمح هؤلاء للحاكم بانتزاع الأموال بفعالية أكثر من خلال التضييق على المسؤولين الصغار، فسيحاول الحاكم النهاب والساعي إلى الكسب من خلال إدارة أعمال الدولة إلى احتكار الأجور والفعاليات المنتجة، ولكن في حالات أخرى قد يقوم بإيجاد عنق زجاجة في الأعمال أو اقتراح مشاريع لا تحتاج إليها الدولة من أجل تحقيق أرباح إضافية.

إلا أن بعض الأوتوقراطيين قاموا أحياناً بمحاولات أصيلة لتحقيق الإصلاح كوسيلة لإضفاء الشرعية على حكوماتهم وتعزيز قوتها. ليتذكر المرء بروسيا في أوائل القرن التاسع عشر (رادشيلدرز وروتفرز ١٩٩٦ : ٧٦).

وتشمل اللائحة فارغاس في البرازيل (جيديس ١٩٩٤) وفوجيمورو في بيرو، ولي في سنغافورة (داس كوبتا وموكهيرجي ١٩٩٨ : ٣٥٦ — ٣٨١). وموسفيني في أوغندا (كولدج وروز أكرمان ١٩٩٧) وعدد من حكومات شرق آسيا (كامبوس وردت ١٩٩٦).

عدد كبير من هؤلاء المصلحين تم انتخابهم ولكنهم حازوا على نفوذ وسيطرة أكثر مما يحوز عليه زعيم منتخب في ظروف تنافسية أخرى، ولم ينظروا بعين العطف إلى الادعاءات حول حقوق الفرد. ومع ذلك فقد أظهروا التزاماً أصيلاً بإقامة

حكومات نظيفة، ولم يكن هذا الأمر قط غطاء على مراكمة ثرواتهم الشخصية. فقد كان اهتمامهم ليس فقط بتقليص الفساد على مستوى الموظفين الصغار، بل كذلك تقديم خدمات عامة عالية المستوى.

ويمكن للحملات ضد الفساد أن تحمل أهدافاً سياسية تؤدي إلى تقويض المحاولات المبذولة لتطوير نظام سياسي تنافسي في البلدان التي توجد فيها بُنى ديمقراطية اسمية. إذ يمكن استخدام هذه الحملات لابتزاز الأنصار نحو المحافظة على نظام المناصب وإضعاف الخصوم وإسكاتهم، وتدل إحدى الدراسات عن السياسة المكسيكية بأن التهديد بالادعاء قد استخدم لردع المسيئين في الحزب الحاكم. وحتى هؤلاء الذي يغادرون الحكومة إلى القطاع الخاص يبقون حذرين. فقد يتعرضون للتحقيق بتهمة إثراء غير مفسر (كوثران ١٩٩٤ : ١٤٤). ففي إيطاليا يعتبر امتلاك شخص ما معلومات عن زملائه مصدر قوة له. وكما تقول إحدى الدراسات : يصبح الابتزاز شكلاً غير مرئي في التماسك بين طبقة سياسية أُجبرت على التعايش مع بعضها البعض لمدة طويلة. (ديللا بورتا وفانوشي ١٩٩٧ ب : ١٤).

وتعتبر قوانين مكافحة الفساد أداة رادعة ليس للفساد ذاته فحسب، بل لتجزئة الفئة الحاكمة ولتطوير فئات ومعارضة قوية.

إن رفع راية مكافحة الفساد لاستخدامها كقناع للقمع هي ظاهرة مقلقة للإصلاح في الحكم الأوتوقراطي الذي يفتقر إلى ضوابط خارجية. ففي مجتمع تتحصن فيه قوى الفساد والكسب الشخصي، يمكن أن يطبق القانون ضد المعارضين، ولكن القيادة تبقى محصنة ضد النقد. وإذا لم يفتح الحكام الأوتوقراطيون الطريق أمام مجتمعاتهم للسماح لهم بالمزيد من المعارضة والنقد فإن حكومات هؤلاء

الحكام سوف تغرق في التحجر وقلة التحمل إلى أن تنهار في النهاية. فالاعتماد على شعبية وشخصية قائد واحد يعتبر استراتيجية خاطئة على المدى الطويل.

الفضيحة والأزمة كعاملين مساعدين:

فضائح الفساد التي تشعلها بعض الصحف المستقلة، ساعدت على تحريك الإصلاح في عدد من الأنظمة السياسية. كما أن الأزمات الاقتصادية التي يلقى باللوم فيها على السياسات الحكومية الهزيلة يمكن أن تسهل حدوث التغيير.

وحتى في ظل بيئة غير ملائمة، فإن ظهور أزمة كبيرة قد يجعل من الواضح أن هناك حاجة للتغيير. ففي الولايات المتحدة على سبيل المثال ألقى مقتل الرئيس جيمس غارفيلد على يد طالب وظيفة محبط، الضوء، على ضعف نظام المحسوبيات وساعد على تحريك إصلاح الخدمة المدنية. كما أن الذعر من الأوضاع المالية والتضخم الزائد أشعل جهود الإصلاحات الاقتصادية في العديد من الدول(٥).

يمكن للفضائح والأزمات أن تضع الفساد على الأجندة الحكومية، ولكنها لا توجه جهود الإصلاحات دائماً نحو اتجاهات مفيدة. يلقي هذا الأمر الضوء على أزمة مركزية في الإصلاح. فعندما تتسبب أزمة ما بانطلاق دعم قوي للتغيير، يتوجب على السياسيين أن يتحركوا بسرعة وغالباً بدون تخطيط كاف أو نصائح خبراء.

---

(٥) تعطي الأرجنتين مثلاً جيداً. فقد أعطى عمق الأزمة الاقتصادية في أواخر حكم النظام الألفونسي عام ١٩٨٩، الرئيس منعم فرصة لإجراء تغييرات سياسية واقتصادية. وقد أعطى الرئيس صلاحيات تنفيذية واسعة للتعامل مع الأزمة على الرغم من الشكوك الدستورية المحيطة (سابا ومانزيت ١٩٩٧ : ٣٦١ – ٣٦٢).

على النقيض من ذلك، يفتقر الإصلاح إلى الدعم السياسي خلال فترات الهدوء والاستقرار التي يمكن فيها تطبيقه بعقلانية (بيرنشتاين ١٩٩٨). وحين تنطلق الفضائح يزداد انتقاد الإعلام، لإضفائه طابعاً شخصياً على الأخبار من خلال تركيزه على الأفراد الغارقين في وسط الفضيحة وتجاهل ظروف عمل الأنظمة التي أدت إلى ظهور حوافز للفساد بالدرجة الأولى (جارمنت ١٩٩١).

ومثل هذا الانتقاد يعد منصفاً، ولكنه لا يطلق عنان الحكومة نحو الإصلاح. فعلى المصلحين أن يردوا على الفضائح بأكثر من معاقبة المسؤول. والتحدي هنا هو تقليص الحوافز الكامنة وراء الفساد. ما عدا ذلك تصبح حملات مكافحة الفساد شيئاً فشيئاً مثل صيد الساحرات الذي ينزع إلى تصفية خصوم النظام بشكل غير متناسب (سينغ ١٩٩٧ : ٦٣٨).

فالفضائح تعتبر فرصة لحشد الدعم من أجل إجراء تغييرات في المؤسسات والتي لا تعتبر بحد ذاتها شيئاً عظيماً.

إن جلب انتباه الإعلام ضروري لإخراج الفضائح إلى السطح، ولكنه ليس كافياً، فكشف الأسرار يجب أن يلقى مصداقية لدى الجمهور.كما أن الجمهور نفسه يجب أن يكون مهتماً بالتعبير عن الاستياء والغضب الذي يجب أن يغطى من قبل الإعلام. ومثل هذه الحركة قد تدفع الحكومة في النهاية إلى التحقيق في الادعاءات وتصحيح المغالطات التي تقف وراءها، ولكن للأسف تعمل الاستجابة الحكومية على التركيز على الشخصيات، من أجل تغطية اللوم على أحد من ناحية والبحث عن كبش فداء من ناحية أخرى.

ومع ذلك فإذا ما التزم الزعماء السياسيون بإجراء إصلاحات، فإن الاستخدام الجيد للفضيحة قد يؤدي إلى إطلاق دعم شعبي لإجراء تغييرات مكلفة في أداء الحكومة التي تغامر بفقدان شعبيتها.

تستطيع الصحافة الحرة أن تطلق الصيحة الجماهيرية اللازمة لزيادة الضغط من أجل الإصلاح. ومثل هذا النمط كان سارياً في الولايات المتحدة، وهو يتضمن بالطبع وجود حكومة ذات قدر معقول من المساءلة أمام مواطنيها (ميلر ١٩٩٢). فعلى سبيل المثال تمت تغطية الفضائح التي سبقت مصرع غارفيلد مثل فضيحة دائرة الجمارك في نيويورك ودائرة البريد بشكل واسع في الصحف مما ساعد في إيجاد جو ملائم للإصلاح.

ولم يضر أبداً كون الرئيس الجديد عمل جابياً في مصلحة الجمارك بنيويورك ولم يكن بإمكانه الدفاع عن النظام الموجود. (جوزيفسون ١٩٣٨ : ٩٥ – ٩٨، ٣١٣ – ٣٢٢).

وقد ساعدت تقارير الصحف في عدد من بلدان أمريكا اللاتينية على كشف فضائح أدت إلى إسقاط الحكومات الفاسدة (جديس وريبيرو نيتو ١٩٩٢، مانزيتي وبليك ١٩٩٦).

وقد تم إصلاح قانون بوسطن عام ١٩٤٩ وسط جو من الأزمات والفضائح التي أحاطت بمجلس المدينة عام ١٩٤٧ (مارشيوني ١٩٧٦ : ٣٨١ – ٣٨٣). فقد أجرت لجنة التراخيص في المجلس ترخيص عملية نقل عبر الماء من المطار إلى محطة القطارات – وقد حث أحد أعضاء المجلس على الإسراع في الموافقة بسبب تداول إشاعات بأن التأخير يجري بنيّة الحصول على رشاوى. هذا مثل جيد يبين كيف أن

الأمل بالحصول على مكاسب من الفساد يمكن أن يؤدي إلى وقوع عجز في أداء القطاع العام. وقد دافع عضو آخر من المجلس عن التأخير واتهم الأول بأنه ممثل لمصالح الأعمال التي تقف وراء مشروع التاكسي المائي وادعى قائلاً:

"سوف آخذ دولاراً ومن الذي لا يعرف ذلك بحق جهنم، وقد أكون أنا الوحيد الذي يملك شجاعة كافية ليصرح بأنه سيأخذ دولاراً. أربد أن أرى الشخص الذي لا يأخذ دولاراً، دعوني أعرف من هو الذي لا يأخذ دولاراً؟ من يظن أنه يخدع؟ إن المحامي يمكنه أن يذهب ويأخذ أجرة". هذه الحادثة عممت بشكل واسع في جرائد بوسطن وأطلقت تحقيقاً حول المجلس من قبل مدعي عام مقاطعة سافولك.

لاحظ أهمية البنية الفيدرالية هنا وتقاطع أحكام التطبيق. فقد وردت ادعاءات حول حوادث ابتزاز للعاملين على خط الترانزيت ودفع رشاوى لترخيص برامج ترفيه ومواقف وتوسيع الممرات الجانبية وإنشاء طرق خاصة. وعلى الرغم من تبرئة معظم الذين اتهموا، إلا أن خطوة المدعي العام في المقاطعة والتي جاءت إثر ظهور الفضائح الأساسية، ساعدت على إيجاد دعم للإصلاح باتجاه تخفيف عدد أعضاء المجلس وتوسيع النظام الانتخابي ليشمل رأي المدينة الكبرى بدلاً من رأي الضاحية ويتوقع من الجيل الجديد من السياسيين أن يتشاطروا الأفكار مع أوسع قاعدة أعمال في المجتمع وليس مع المصالح الضيقة لأحياء معينة (نفس المصدر: ٣٩٨).

وحتى الدول التي تسيطر حكوماتها على الإعلام يمكن أن تستخدم قصص الفساد لإعطاء دروس تحذيرية. ففي الاتحاد السوفياتي على سبيل المثال، كان إفشاء أخبار الفساد أمراً مألوفاً في الأخبار، وبالنسبة لمحلل اقتصادي غربي أشارت هذه الأمور إلى التشدد وعدم الكفاءة الموجودين في الاقتصاد المخطط. أما بالنسبة

للمسؤولين السوفيات أنفسهم، فقد اعتبروها جزءاً من حملات التنظيف الدورية التي لم تتحدى التنظيم الأساسي للنظام الاقتصادي[٦].

أما الأزمات الاقتصادية، فمثلها مثل الفضائح السياسية. إذ يمكنها أن تجعل الإصلاح يبدو ضرورياً بالنسبة لأغلبية الناخبين وحتى لو تضمن هذا الإصلاح بعض الألم على المدى القصير. على سبيل المثال، يمكن لارتفاع التضخم أن يدفع جماعات المصالح إلى الموافقة على سياسة إصلاح اقتصادي بشكل أسرع مما لو كانت الظروف مستقرة الأسعار. (درازن وجريللي ١٩٩٣). وقد أيدت التجارب التي أجريت على عينات من البلدان التي تعاني من أزمات الديون الخارجية على صحة هذا الزعم. فبعض هذه البلدان، ومعظمها في أمريكا اللاتينية كانت تعاني من ارتفاع التضخم. أما غيرها ومعظمها في القسم الفرنسي من أفريقيا فكان التضخم فيها منخفضاً. وبينت الدراسة أن البلدان التي ترتفع فيها نسبة التضخم تميل إلى تخفيض العجز في القطاع العام. كذلك فإن ارتفاع التضخم كثيراً في الوقت الحالي يدفع الدول إلى تخفيض التضخم في المستقبل (برونو وايسترلي ١٩٩٦).

وتواجه الديمقراطيات أحياناً انتقادات من قبل المصلحين الاقتصاديين الذين يبدون قلقاً من أن الضغوط الشعبية قد تجعل الإصلاح أكثر صعوبة. في مقابل ذلكن يمكن للأزمة الاقتصادية أن تعمل عمل فضيحة كبرى تدفع الإصلاح إلى قمة الأجندة. لذا يقول أريندام داس جوبتا وديليب موكهيرجي (١٩٩٨ : ٤٥٠) بأن الأزمات المالية الشديدة يمكن أن تقوي احتمال الإصلاح لدى حكومة جديدة انتخبت على أساس تكليف بالتغيير. ويشيران إلى أمثلة من الأرجنتين وبوليفيا

---

(٦) من أجل التحليل عن الفساد في الأنظمة المشابهة للنظام السوفياتي وبعض الأمثلة عن الفساد في الصحافة السوفياتية، انظر (مونتياس وزوز أكرمان: ١٩٨٩).

وكولمبيا وبيرو في أعوام الثمانينات من القرن العشرين. كما يضيفان بأن الهند أضاعت فرصة للإصلاح عام ١٩٩١ لدى انبلاج أزمة العملة الخارجية وانتخاب حكومة جديدة. وفي أعوام الثمانينات من القرن العشرين أدى التضخم المصحوب بركود اقتصادي، والذي ساد بريطانيا ونيوزيلندا واستراليا في ذلك الوقت إلى إصلاحات إدارية من قبل الحكومات المنتخبة حديثاً (سكوت ١٩٩٦ : ٥ — ٦ ، زيفاك ١٩٩٤ : ٧ — ٨، ١٧ — ١٨ ، ١٣٨—١٣٩). كذلك زادت الأزمة الاقتصادية من احتمالية الإصلاح في الولايات المتحدة، مثلاً أشارت دراسة موضعية أجريت حول الإصلاح في ويسكنسن في أواخر القرن التاسع عشر، إلى التأثير البارز للركود الاقتصادي والذعر المالي في توحيد الناس على مختلف طبقاتهم ومراتبهم الاجتماعية وتوجيههم نحو الإصلاح (ثيلين ١٩٧٢ : ٢٠٠).

بالطبع ليس للعديد من الأزمات الاقتصادية أي علاقة واضحة بمستوى الفساد، ولكن البلدان التي قوض الفساد المستفحل في جباية الضرائب ومشتريات الحكومة، من نظامها المالي العام وأرباح أعمالها، يمكن أن تقدم عاملاً مساعداً لسياسات مكافحة الفساد وللتعديلات في الاقتصاديات الكبرى. وفي الحقيقة إذا لم يتم تغيير العلاقات الأساسية القائمة على الفساد والارتباطات العائلية والمحسوبيات فإن وصفات إصلاح الاقتصاديات الكبرى لن يكتب لها النجاح، على سبيل المثال، تشير دراسة أجريت حول جهود إصلاح إدارة الضرائب في المكسيك والأرجنتين إلى التكاليف التي أوقعها كل من الفساد وعدم الكفاءة في أنظمة الجباية، والتي شكلت سبباً أساسياً للأزمات المالية التي وقعت في أوائل عقد الثمانينات من القرن العشرين. فقد ساهمت المظاهر الاعتباطية والهزيلة في النظام الضريبي لكلا البلدين في ضعف

أداء القطاع العام وعجز في القطاع الخاص أيضاً. وقد أقنعت هذه الأزمة عدداً من النخب السياسية بضرورة الإصلاح (بيونشتاين ١٩٩٨).

تشكل الأزمات الاقتصادية والسياسية شروط مستبقة مكلفة وخطيرة للإصلاح، وتكون في العادة مسبوقة بفترات طويلة من الهبوط التدريجي في فعالية الدولة (كورالز ١٩٩٧ – ٩٨، سكوت ١٩٩٦ : ٧٢) والأزمات يمكن أن تفضي إلى العنف والفوضى وتحدي شرعية الدولة (برونو وايسترلي ١٩٩٦). وقد يحدث الإصلاح ولكنه سيكلف المجتمع غالياً أو قد تنحدر البلاد إلى حالة من الفوضى العارمة. وبالكاد يستطيع المرء أن يوصي بتكوين الأزمة كعلاج للفساد في مؤسسات الدولة (كورالس ١٩٩٧ – ٩٨). والأفضل من كل هذا هو وجود نظام سياسي معرض للضغوط من أجل حس الإنجاز (سكوت ١٩٩٦ : ٧٢) ومع ذلك فعلى المصلحين أن يدركوا بأن الأزمات والفضائح يمكن استخدامها أحياناً لدفع الفعالية العامة الخاصة المترددة نحو التغيير.

ثروة المصادر الطبيعية والمساعدات الخارجية:

كما أن الأزمة الاقتصادية تشعل الإصلاحات، كذلك الثروة يمكن أن تجعل الإصلاح يبدو وكأنه أمر غير هام. وهناك العديد من الدلائل التي تشير إلى أن وجود مصدر طبيعي غني لا يعني بالضرورة أن التنمية الاقتصادية سوف تتطور. (جيلب ١٩٨٨، ساخس ووارنر ١٩٩٥) فالدول النامية التي عاصرت هبوط أسعار النفط مثل نيجيريا وفنزويلا وأندونيسيا قاومت الإصلاح لسنين عديدة، كما أن الثروة المعدنية الغنية في زائير ساعدت على استمرارية حكم موبوتو الفاسد. (داياموند ١٩٩٣ب ١٩٩٥، جيديس١٩٩١، مكاغافي١٩٩١). أما الدول الغنية بالمعادن والتي

لا تملك مصادر أخرى للعملة الصعبة فلا تميل إلى الإصلاح، لأن الدولة يمكن أن تمول نفسها من خلال الضرائب (مور ١٩٨). ولأنه لا يوجد إلا القليل من مصادر التوظيف البديلة في القطاع الخاص لموظفي القطاع العام الذين يتم الاستغناء عنهم. فالدولة غنية بالمصادر الطبيعية ولكنها لا تخلق وظائف في القطاع الخاص لعمل مواطنيها. وبدلاً من تطوير التنمية، فإن هذا المصدر الثمين يجعل من السيطرة على الدولة أمراً جديرا. إذ يتنافس الأفراد على حكم الدولة من أجل أن يستخدموا مصادرها الثمينة لصالحهم، ولصالح عائلاتهم والمقربين، كما ويركز الأشخاص الموهوبون على النشاطات التي تحقق الكسب بدلاً من النشاطات الإنتاجية. (كوجر ١٩٧٤) ويضعون مكسبهم الشخصي فوق قيمهم الاجتماعية مما يدفع بالاستثمار المنتج إلى الخارج (بيغستن وموين ١٩٩٦ : ١٩٢ – ١٩٥). والمراقب للحالة الصينية على سبيل المثال يقلق من فكرة أن الجيل الشاب سوف يفشل في بناء رأسماله الإنساني العادي، وبدلاً من ذلك، سوف يركز بشكل مباشر على تطوير رأسمال إنساني غير منتج يشتمل على المهارة في صراعات القوة، وتفهم خيارات الرؤساء وتملقهم، ومعرفة العلاقات المعقدة بين كبار المسؤولين الأقوياء .. وهلم جرا.. (لوي ١٩٩٠ : ١٢٤).

وفي كينيا تقوم الحكومة بضم الأشخاص المثقفين الذين قد يشكلون خطراً سياسياً عليها خارج الحكومة (بيغستن وموين ١٩٩٦ : ١٨٦). وقد دلت دراسة أجريت في زامبيا بأن مكافآت القطاع الخاص التي تقدم إلى القطاع العام الواعد قد تكون في العادة كبيرة، مما يوجه المواهب الملتزمة نحو السعي لتحقيق المكاسب (فون ديرفر ١٩٩٥ : ٢٧) في حين يصبح الملتزمون السياسيون موظفين حكوميين همهم جمع النقود. ويركز رجال الأعمال الخاصة على الصراع في الحصول على المكاسب

التي يقدمها القطاع العام. والأعمال المتعلقة بالمصادر الطبيعية غالباً ما ترغب بأن تُترك وشأنها ولا تبدي أي اهتمام بإنشاء قطاع عام فعال. ويبدو أن الدول الأقل ميلاً للإصلاح هي تلك التي تملك مصادر طبيعية أكثر من غيرها في منطقتها. حيث ينتزع الفساد والمحسوبية نفقات اقتصادية هائلة دون أن يشعر مواطنو البلد بالضرر مقارنة مع جيرانهم من مواطني الدول الفقيرة.

ويعتبر مصدر المساعدات الخارجية المضمون أشبه قليلاً بمنجم للألماس أو بمستودع للنفط. والدول التي تستطيع الوصول لمثل هذا المصدر السخي تحظى بشيء لا يملكه غيرها (مور ١٩٩٨). وعندما تفتقر المساعدات الخارجية إلى أية مشروطية فإنها ببساطة تساعد على تأجيل القرارات المؤلمة من خلال التغطية على المشاكل الأساسية التي قد تتسبب في حدوث أزمة في البلدان الأقل حظاً.

ويخمن مايكل برونو ووليام إيسترلي بأن البلدان ذات التضخم المنخفض والتي لم تقم بتعديل عجزها في موازناتها وحساباتها قد استطاعت أن تتفادى الإصلاح بسبب التدفقات المالية من المساعدات الخارجية والقروض التي وصلتها (برونو وايسترلي ١٩٩٦ : ٢١٦٩.

وقد تواجه الدول الضعيفة موقفاً متناقضاً، حيث تتسبب زيادة المصادر في تقويض الاستقرار السياسي والنمو، وطالما بقيت الدولة فقيرة فلن نجد إلا القليل ممن يفكرون في الإمساك بمقاليد الحكم. ولكن عندما تحصل الدولة على مساعدة خارجية أو تنجح في الإمساك بمصدر غني للمعادن، تبدأ الوجوه السياسية الجديدة بالظهور لإبراز مزاعمها. ويصبح الصدام السياسي نوعاً من الصراع للسيطرة على ثروة الدولة، إذ يحاول الذين في الداخل منع الذين في الخارج من تحقيق مكاسب إلا ضمن الحد الذي تحتاجه الرشاوى لشراء موافقتهم على إبقاء الوضع على حاله. وفي مثل

هذه السيناريوهات الفاسدة، لا تشجع زيادة الثروة على نمو المداخيل، ويمكن أن تؤدي إلى تكرار الهبوط في ثروة المواطنين العاديين، فعلى سبيل المثال، دلت دراسة أجريت في الفليبين بأن السعي وراء المكاسب من قبل حكومة يهيمن عليها بعض كبار رجال الأعمال والزعماء السياسيين قد حافظ على استمراريته من خلال المساعدات الخارجية المقدمة من الولايات المتحدة، ومن خلال وجود القواعد العسكرية الأمريكية (هتشكروفت ١٩٩٨ : ٢٣). وكما بيّن فيدل راموس في خطابه الافتتاحي عام ١٩٩٢"بأن النظام الاقتصادي يكافئ الأشخاص الذين لا ينتجون على حساب هؤلاء الذين ينتجون، ويمكّن الأشخاص ذوي النفوذ السياسي من انتزاع الثروة من الاقتصاد بدون بذل أي جهد" (نفس المصدر). وتمثل نيجيريا حالة متطرفة حيث توصف فيها الدولة بالكعكة الوطنية التي تقسم ويعاد تقسيمها بين أركان المناصب (جوزيف ١٩٩٦ : ١٩٥).

وقد تفاقم الوضع سوءاً مع وجود احتياطي هائل من النفط (هيربست ١٩٩٦ : ١٥٧ — ١٥٨، أولو ١٩٩٣ : ٩٤). ويمثل النفط ٩٠٪ من صادراتها ومنه يأتي معظم دخل الحكومة (هيبربست وأولوكوشي ١٩٩٤ : ٤٥٣). وقد وضع الاحتياطي النفطي تحت سيطرة الحكومة ويقدم أرباحاً هائلة لهؤلاء الذين يهيمنون عليها ولحلفائهم السياسيين. وقد حققت نيجيريا أرباحاً هائلة خاصة خلال سنوات الأزمات النفطية. وأصبحت السيطرة على الحكومة جائزة ثمينة تستحق الصراع من أجلها. ودخل هؤلاء الذين يريدون أن يصبحوا أغنياء في الصراع لأخذ حصة من المكاسب بدلاً من الاستثمار في مشاريع منتجة (دياموند ١٩٩٣ ب : ٢٢٠، ١٩٩٥ : ٤٧٤، هيربست: ١٩٩٦ان لويس ١٩٩٦ : ٨١).

أما الديمقراطيات الفاسدة التي تملك قواعد قوية للمصادر، فقد تكون أضعف في توقعات النمو من الأوتوقراطيات الفاسدة ذات الصفات المشابهة. فالأوتقراطي يملك أفقاً زمنياً أطول وقدرة أفضل للسيطرة على التنافس في تحقيق الكسب، وعلى أتباعه. والخطر هنا يكمن في أن الأوتوقراطي قد يتوجه تدريجياً نحو وضع أكثر نهباً كلما لاحظ ازدياد نمو الثروات. لذا فإن الحل الطويل الأمد والمستقر للديمقراطيات الفاسدة ليس بتبديلها بحكم أوتوقراطي بل بالتزامها وبشكل أقوى بالأسواق التنافسية والمؤسسات الديمقراطية التي يمكنها أن تحد من سعي المسؤولين المنتخبين نحو المكاسب الشخصية واحتكارات الأعمال الخاصة.

مطالب الإصلاح:

لأن تقديم خدمات فعالة يعتبر دائماً ذا قيمة بالنسبة للجمهور، فما هو إذن الذي يفسر توقيت الإصلاح؟ قد يساعد حدوث فضيحة أو أزمة، ولكن القوة الدافعة للإصلاح قد تكون أحياناً أقل درامية. والترتيبات المؤسسية التي كانت تعمل جيداً في السابق لم تعد مجدية الآن. وفي التجربتين الأمريكية والإنجليزية ساهم خطئان مؤسسيان بارزان في تحريك الإصلاح: الخطأ الأول كان تزايد العجز في تقديم الخدمات العامة أوائل القرن التاسع عشر.

والخطأ الثاني كان عجز نظام المحسوبيات في التوظيف الحكومي مع ازدياد حجم الحكومة في القسم الأخير من القرن نفسه (رادشيلدرز وروتغرز ١٩٩٦).

ففي بريطانيا لم يعد نموذج استخدام المكتب الحكومي لتحقيق الكسب أمراً فاعلاً خلال القسم الأول من القرن التاسع عشر مع تزايد نشاطات الحكومة. فقد ظهرت عدة مؤسسات خاصة كبيرة استطاعت تقديم خدمات كبيرة للجمهور،

وبدلاً من الانسحاب من الخدمات البريدية والجمركية، بدأت الحكومة بتوظيف عدد كبير من اتباعها الذين كانوا يحصلون على رواتب ويتم اختيارهم على أساس الولاء للتحالف الحاكم. وبقيت شركة الهند الشرقية مستثناة من هذا الترتيب وتعمل كشركة خاصة بوكالة من الحكومة البريطانية وقد كانت ومنذ أواخر القرن الثامن عشر تعمل ضمن معايير الجدارة والخبرة في توظيف مستخدميها، ولكن نظامها الشخصي شارك الحكومة في الكثير من نقاط الضعف (مارشال ١٩٩٧، رادشيلدرز وروتجيرز ١٩٩٦ : ٨٤).

كذلك تطور نظام مشابه لتوظيف المحسوبيات في الولايات المتحدة، وكان أداء هذه النظم هزيلاً وساهم الافتقار إلى بدائل لخدمات الدولة في القطاع الخاص بجعل مسألة إصلاح الدولة من الداخل الخيار المناسب الوحيد. وقد ظهر الضغط من أجل إصلاح الخدمة المدنية جزئياً بسبب عدم وجود بديل لتقديم الخدمات في القطاع الخاص. ويقول دونالد جونسون وغري ليبكاب (١٩٩٤) بأن الإصلاح في الولايات المتحدة كان مدفوعاً من تضخم حجم البيروقراطية الفيدرالية. إن من المألوف في نظرية المؤسسات أن تفقد المؤسسة سيطرتها مع نمو حجمها. وقد حدث هذا في الولايات المتحدة على المستوى الفيدرالي بعد الحرب الأهلية. وأصبحت المراقبة المباشرة أمراً مكلفاً مما أدى بالمسؤولين في قمة الهرم الحاكم إلى التخلي عن بعض الصلاحيات مقابل وضع قوانين رسمية. ويقول جونسون وليبكاب أن الخليط الذي نتج عن تضخم حجم الحكومة إضافة إلى ازدياد استقلالية زعماء الأحزاب المحليين ساهم في دعم إصلاح الخدمة المدنية في الكونغرس.

فقد غطى مرسوم بندلتون عام ١٨٨٣ الخدمات الفيدرالية الكبرى فقط، وكان الدعم بين أعضاء الكونغرس أكبر منه لدى المقاطعات ذات الدوائر البريدية

والجمركية الكبيرة (نفس المصدر: ١٠٥ – ١٠٧) ولكن الازدهار الوطني لم يظهر وكأنه تأثر بالإصلاح. فلا معيار دخل الفرد ولا الدخل العام تغير بشكل ملموس إثر إدخال نظام التوظيف القائم على الجدارة على مستوى الفيدرالية. ولكن هذا ظهر كمستوى خاطئ للتحليل لأن دولة تعمل بشكل جيد تترك أثرها على الأعمال الأخرى بناء على مدى استقلاليتها عن خدمات الجمارك والبريد. ومغايراً لدول عدة في الوقت الحالي، فقد كانت الحكومة الفيدرالية تحمل القليل من مسؤوليات التنظيم والإنفاق. ولكن التجارب المستقاة من الدول النامية تبدو مناقضة لمقولة جونسون وليبكاب بأن تضخم حجم الحكومة يستحث الإصلاح. فالحكومات الكبيرة تبدو صعبة الإصلاح. وعندما تكون الحكومة كبيرة جداً فإنها تقوم بتوظيف جزء كبير من القوة العاملة. وفي بعض الدول الفقيرة يساهم القطاع الحكومي بحصة كبيرة من التوظيفات في القطاع الحديث[7]. وإذا كان هذا صحيحاً فإن الإصلاح الذي يتطلب خصخصة أساسية واستقطاعات كبيرة من الموظفين قد يكون صعب الإنجاز على الصعيد السياسي. وحتى لو قام الإصلاح بتحسين فرص العمل وتسهيل النمو الاقتصادي، فإن موظفي الحكومة سوف يعادونه بسبب شكهم في أين سينتهي بهم الأمر (فيرنانندز ورودريك: ١٩٩١)، كذلك فإن احتمال أن ينظم الموظفون أنفسهم ضمن نقابات وجماعات ضغط يحد من حرية حركة الإصلاحيين. وحتى لو صدق جونسون وليبكاب بأن العجز يزداد مع كبر حجم الحكومة، فإن هذه الحقيقة ليست

---

(٧) على سبيل المثال: أوردت دراسة أجريت في غانا بأن الحكومة كانت مسؤولة عن ثلثي مجموع التعيينات في القطاع المؤسسي الحديث. وشكل هذا ١٦٪ من مجموع التعيينات (ليشور ١٩٤: ١٨٦) وفي كينيا وظف جهاز الخدمة المدنية ما يقارب ربع مستحقي الرواتب من المدنيين عام ١٩٩٠ (سوامي ١٩٩٤: ٢٢٥). وفي السنغال عام ١٩٨٦ عينت الحكومة -. ٦٨٠٠٠ .من مجموع -. ١٣١٠٠٠ موظف في قطاع الرواتب الحديث (رويس ١٩٩٤: ٢٩٤).

كافية للتغلب على النفوذ السياسي لموظفي الحكومة.. ويشدد جونسون وليبكاب على الحجم المطلق للحكومة أو على الأقل بعض المؤسسات الرئيسية مثل إدارة البريد.

وعلى النقيض من ذلك، تبقى حصة الحكومة من مجموع التوظيف أمراً وثيق الصلة بالموضوع.

وتحدث أفضل حالة للإصلاح عندما يكون التوظيف الحكومي كبيراً وبأعداد مطلقة ولكن بحصة صغيرة من القوى العاملة. وإذا كانت معظم الوظائف من القطاع الخاص، فإن المواطنين بشكل عام سوف يهتمون أكثر بتوزيع ناشط للبريد وبناء الطرق وإصلاحها وبناء المدارس والمستشفيات أكثر من اهتمامهم بوجود وظائف لدى الحكومة. وربما ساعد وجود قطاع عام صغير نسبياً مقارنة مع القطاع الخاص بتسهيل الإصلاح في الولايات المتحدة، فلم يكن موظفو الحكومة يشكلون جماعة ضغط فعالة. وكان القطاع العام داعماً للإصلاح بشكل عام. ويزعم دافيد روزنبلوم بأنه عندما تم إصلاح الخدمات المدنية الفيدرالي في الولايات المتحدة، كانت معظم الأمة تقف خلف التغيير (روزنبلوم ١٩٧١ : ٧١ — ٨٦) وكان الأمر مطابقاً بشكل عام على مستوى الولايات (انظر ثيلين ١٩٧٢ — عن ولاية ويسكنسون). قبل مجيء أجهزة الخدمات المالية، كانت الوظائف منفعة تستخدم لتحريك العاملين في الحملات الانتخابية، ولكن قيمتها النسبية تراجعت مع ازدياد وضوح تكاليف المحسوبيات أمام الناخبين (جونسون وليبكاب ١٩٩٤، مارنتو وشولتز ١٩٩١). كذلك حين تكون الخدمة المدنية صغيرة بما يكفي بحيث لا يتضمن الإصلاح طرداً من الوظائف فإن موظفي الحكومة قد يدعمونه. وعلى الرغم من توظيفهم ضمن معايير سياسية فهم يرغبون بالبقاء في وظائفهم مع تغيير في الحكومة. وحتى لو بقوا لمدد

طويلة تصل إلى أربع أو ست سنوات فإن موظفي المحسوبيات قد يدعمون إيجاد نظام خدمة مدنية وخاصة إذا ضمن لهم البقاء في الوظيفة مع رفع أجورهم وتحسين ظروف عملهم. لذا دعم موظفو القطاع العام في الولايات المتحدة نظام الخدمة المدنية عندما وضع لأنه أمَّنهم في وظائفهم الحالية.

هناك تقصير آخر في تحليل جونسون وليبكاب فهما يتعاملان مع حجم الوكالات الحكومية كما وجدت: زيادة الحجم تجعل من الصعب السيطرة على البيروقراطية وهذا يؤدي بدوره إلى ضغوط باتجاه الإصلاح. ولكن حين يكون الزعماء الحكوميون فاسدين أيضاً، تذهب الأسباب في اتجاه آخر. فالحكام الفاسدون قد يبحثون عن حكومة مفرطة بالحجم كوسيلة لانتزاع المكاسب لأنفسهم كذلك قد يرغب الزعماء الأقوياء الذين يتم انتخابهم بحكومة كبيرة كوسيلة لزيادة فرص المحسوبيات. وفي بعض الحالات يستخدم السياسيون آلية الحكومة لزيادة ثروتهم ومنح وظائف لمناصريهم. وهذه النشاطات المشتركة غالباً ما تؤدي إلى حكومات منتفخة. ومثال على هذه الظاهرة: المدن الأمريكية في القرن التاسع عشر وأوائل القرن العشرين والتي سيطرت فيها الماكنات السياسية. يصف أحد الباحثين الماكنة السياسية كحزب سياسي يرى فيه الزعيم هرما من منتسبي الحزب الذين يقدمون خدمات خاصة للمواطنين مقابل الحصول على أصواتهم والذين يتوقعون الحصول على وظائف مقابل خدماتهم (مينيس ١٩٩٦).

وقد وجدت إحدى الدراسات الإحصائية حول مدن الماكنات والمدن التي لم تدخلها الماكنات أن الأولى تنفق ١٨٪ من دخل الفرد أكثر من الثانية، وأن رواتب البلديات للعمال غير المهرة أعلى بنسبة ٨٪ (نفس المصدر) وتنفق مدن الماكنات ٣٤٪ أعلى / للفرد على الإدارة العامة و١٧٪ أكثر على خدمات الإطفاء والبوليس —

وجميعها مناطق ذات وظائف محسوبية / ولنأخذ حالة مبالغة هنا: فقد ازداد عدد سكان بوسطن ٢٢,٧٪ بين الأعوام ١٨٩٥ – ١٩٠٧ في حين ازداد عدد موظفي المدينة بنسبة ٧٥٪ ومع حلول عام ١٩٠٧ وصلت الرواتب في المدينة إلى ثلاثة أضعاف تلك التي في الوظائف المقابلة لها في القطاع للعام والخاص. وارتفع عدد عمال المياومة على لائحة الرواتب بنسبة ٥٠٪ ما بين الأعوام ١٨٩٣ و١٩٠٧ في حين انخفضت الإنتاجية إلى النصف. وظهر تأثير هيمنة الماكنات السياسية في ظهور موازنات ضخمة ورواتب فوق العادة لقطاع الخدمات وبالتالي ازداد الإنفاق على الخدمات التي تسيطر عليها وظائف المحسوبيات كالبوليس ودائرة الإطفاء (المصدر نفسه). إلا أن تلك المدن باشرت بالإصلاح فيما بعد، فخفضت الرواتب والإنفاق (شيست ١٩٧٧).

بالنسبة لجونسون وليبكاب (١٩٩٤: ١١٢ – ١١٣) كان الإصلاح في الولايات المتحدة والمناطق المدينية يزداد مع ازدياد الحجم المطلق للحكومة، ويشير الاثنان إلى أن الولايات الكبيرة مثل نيويورك، ماساشوستس، وإيللينوي والتي كانت تملك قطاعاً عاماً ضخماً كانت هي السبَّاقة للقيام بالإصلاح. وكانت بوسطن ومدينة نيويورك وشيكاغو التي توظف أعداداً كثيرة من الناس من أوائل الإصلاحيين، في حين بقيت المحسوبية في بعض المناطق الريفية والبلدات الصغيرة حتى يومنا هذا. يبدو أن الماكنات السياسية تحمل في طياتها بذور دمارها. كلما وسعت حكوماتها إلى نقطة تبدأ بعدها بالعودة إلى الوراء. وحين يشعر أي قطاع خاص نشط بأن عجز القطاع العام قد بدأ بتقييد تَقَدَّمه فإن الظروف قد تكون ناضجة عندها للإصلاح.

بالنسبة لإحدى الدراسات: أدخلت المدن التي عم فيها الإصلاح أنظمة الخدمة المدنية والمشتريات والإصلاحات الضريبية كما تبنت وجهة نظر طويلة الأمد، فقد زاد إنفاقها بشكل متناسب على مشاريع البنية التحتية كالطرق والممرات المائية والمجاري وتمديدات المياه أكثر من المدن التي لم تشهد إصلاحاً بعد، ولقيت قراراتها حُظْوة عند مجتمعات رجال الأعمال (راوش ١٩٩٨)[٨].

فإصلاح الخدمة المدنية بدا جيداً لصالح نمو التصنيع. وفي إحدى الدراسات حول المدن الأمريكية زاد الإصلاح من نسبة النمو الصناعي بنصف نقطة في المائة — ربعها يعني قيمة ٢٪ (راوش ١٩٩٥)، وقد تطابقت هذه النتيجة مع حقيقة أن المصالح الصناعية كانت دائماً في واجهة جهود الإصلاح والمصالح الصناعية تمتعض عادة من الصفقات الخاصة والمكلفة التي تعقدها المصالح التجارية الأخرى المرتبطة بالعقود والامتيازات الحكومية (مينيس ١٩٩٦). وتتناقض مصالح البناء عادة مع المصالح الصناعية دائماً عندما لا يشمل الإصلاح الخدمات المدنية فحسب بل يتعداه إلى طرق توقيع العقود كذلك. ومع ذلك فإن تحالفاً يهدف للإصلاح قد تطور في العديد من المدن التي انتخبت محافظين إصلاحيين مدعومين من قطاع رجال الأعمال. إن قوة ودرجة نمو القطاع الخاص سوف تساعد في تحديد مدى سهولة الإصلاح. وربما تكون الولايات والمدن التي تم فيها الإصلاح هي تلك التي يملك فيها القطاع الخاص نسبة عالية نسبياً من مجموع التوظيف والدخل. وفي مثل هذه الحالات تصبح

---

(٨) ضمن التغيير المطلق / للفرد وجد كاتب آخر أن المدن التي لم يسرِ فيها نظام الماكنة السياسية لم تنفق أقل على مشاريع الطرق السريعة (مينيس ١٩٩٦) لأن السيارات والشاحنات كان لها أهمية خلال هذه الفترة. إلا أنه من الصعب معرفة ما مدى بطلان النظرية.

الأعمال الخاصة من أنصار الإصلاحات التي تخفض مدفوعاتها والتي لا يحتج فيها موظفو القطاع العام إذا تسهلت أمور توظيفهم في القطاع الخاص.

لقد حدث الإصلاح عندما أصبحت الحكومة مؤسسة كبرى بالحجم المطلق في حين بقيت صغيرة بالنسبة للقطاع الخاص. لم يكن القطاع الخاص يعتمد كثيراً على الوظائف الحكومية والعقود ولم يكن راغباً في تعطيل الإصلاح.

استدامة الإصلاح:

إحدى الطرق المتبعة لضمان متانة الإصلاح هي تعويض الخصوم عن الخسائر التي قد تنتج عنه. ولكن مثل هذه الترضية لا تعتبر ضرورية دائماً. فالأغلبية تستطيع أن تتجاوز حتى الأقلية الكثيرة الأصوات. والأوتوقراطي يستطيع أن يعلن ببساطة وجود خطة إصلاح. ولكن في العديد من الحالات ترجح كفة الإصلاح في النجاح عندما يتم تعويض المتأثرين منه. قد يكون هذا الأمر ضرورة مكروهة إذا كان الهدف منه إقناع حاكم فاسد بالتنحي عن السلطة بدون إراقة دماء. وفي حالات أخرى، لا يبدو تعويض الفاسدين السابقين بهذه الدرجة من السوء. وأفضل الأمثلة هو إصلاح الخدمة المدنية حيث يتم تحسين الرواتب وظروف العمل مقابل امتناع المسؤولين عن أخذ الرشاوى. ويتم تسريح كبار المسؤولين الفاسدين من مناصبهم ولكن بقية الجهاز البيروقراطي يُعطَى حافزاً ليكون نظيفاً. مثل هذه السياسات قد تحتاجها الدولة الفقيرة التي تفتقر إلى وجود المتعلمين القادرين على إنجاز بعض مهمات القطاع العام. ونادراً ما يكون طرد المسؤولين الفاسدين خياراً قابلاً للتطبيق حتى ولو اعتبر من أكثر الطرق فعالية لتحسين الأداء في العديد من الأنظمة الفاسدة، والخطر بالطبع يكمن في أنّ

التنازلات التي تقدم للمسؤولين الموجودين تكون كبيرة لدرجة أنها تقوض فعالية الإصلاح (جرندل وثوماس ١٩٩١ : ١٢١ – ١٥٠ ، بوليدانو ١٩٩٦).

أحياناً تشمل سياسات مكافحة الفساد إعادة بناء الدولة لتقليص دورها من خلال الخصخصة وحل الأنظمة. ولأن هذا الإصلاح قد يقلص من عدد المسؤولين الذين يحتاج إليهم القطاع العام، فإن من المتوقع أن يقاوم هؤلاء مثل هذا التغيير. وتوصي إحدى الدراسات بأخذ دعم البيروقراطيين لإجراء مثل هذه الإصلاحات من خلال إعطاء المسؤولين ما يسمى : "مصافحة ذهبية" تكون على شكل زيادة كبيرة في أخذ الرشاوى ولمرة واحدة. مثل هذا الأمر يعطيهم رهاناً مالياً يتضمن نجاح الإصلاح الطويل الأمد وحافزاً لإفشاء المعلومات المطلوبة للإصلاحيين (باسو ولي ١٩٩٨). ويعطي الكاتبان مثلين من الصين حيث استفاد المسؤولون شخصياً من تكفل أعمال جديدة والموافقة على تقدمات الأسهم.

ولكن، وكما يلاحظ الكاتبان هناك خطر يكمن في أن تحمُّل الفساد هو استراتيجية خطرة. فالمسؤولون الفاسدون قد يأخذون على عاتقهم تنظيم نشاطاتهم لتحقيق المزيد من الأرباح وبذلك يقوضون النمو الاقتصادي وشرعية الحكومات. ولعل تحمل الحكومة السابق للفساد يجعل من الصعب عليها إظهار مصداقيتها في الإطباق عليه. لذا تبقى الخيارات الأخرى هي الأفضل، وهذه الخيارات تتمثل في إعطاء حوافز ومكافآت قانونية، واقتطاع رواتب ومساعدة في التحول نحو توظيف القطاع الخاص. إن مثل هذه السياسات قد تشكل نزيفاً غالي الثمن على الموازنة ولكنها تغييرات تجعل من الإصلاح الجدي ممكناً، كما أنها لا تتم إلا مرة واحدة.

وحتى إذا تمت مهادنة الخصوم، يبقى الإصلاح هشاً. وتاريخ جهود الإصلاح ليس مشجعاً (جيدس ١٩٩١، جريندل وتوماس ١٩٩١، كلتفارد ١٩٩٧، نونبرغ ونيلليس ١٩٩٥٩ز

وكما تبين جيديس (١٩٩١، ١٩٩٤) فإن السياسات الجديدة يمكن أن تدور إلى العكس إذا حدثت ضمن توازن مؤقت للمصالح السياسية. فغالباً ما طمأن المصلحون أنفسهم بتمرير قوانين أو إعلان سياسات جديدة دون التركيز على المهمة الصعبة، وهي ترجمة الإصلاحات إلى تغييرات ثابتة في أداء الحكومة (جريندل وتوماس ١٩٩١). فإذا تم تجاهل التكاليف البيروقراطية والسياسية للتطبيق في غمرة الهبَّة الأولى لحماس الإصلاحيين، فإن المسرح قد يتهيأ للفشل لاحقاً.

ولعل ثبات إصلاحات الخدمة المدنية في الولايات المتحدة وبريطانيا أمر يستحق الدراسة. فتجارب هذين البلدين تظهر إمكانية وجود دينامية هادفة إلى النفع العام – حيث تتطور التغييرات الجزئية مع الزمن إلى إصلاح شامل – وعلى الرغم من أن البحث قد ركز على إصلاح الخدمة المدنية إلا أن الديناميات الأساسية تبقى عامة. والمفتاح الأساسي هو وجود عملية إصلاح تخرج منها التحالفات الجديدة من خلال عملية التغيير نفسها. ويزداد الدعم مع الوقت مع تنامي برنامج الإصلاح. ومتى بدأت هذه الإصلاحات فإنها تحافظ على استمراريتها بنفسها.

وقد بدأت الإصلاحات على المستوى الفيدرالي تدريجياً في الولايات المتحدة، وركزت هذه الإصلاحات في البداية على تلك الأقسام من البيروقراطية التي ترتفع فيها هوامش الأرباح. وقد استفاد من هذا عدد كبير من الناخبين ذوي الأهمية خارج الحكومة مما دفعهم للمساعدة في مأسسة الإصلاح. ومن داخل الحكومة. وقف أول

المستفيدين من حماية الخدمة المدنية مع الحفاظ عليها. وقام الرؤساء الذين كانوا على وشك ترك مناصبهم بتمديد نظام حماية الخدمة المدنية ليشمل المعينين من قبلهم.

وعلى الرغم من أن الرؤساء الجدد قاموا بإعادة بعض وظائف المحسوبيات بُعيد انتخابهم بحيث هبطت نسبة التوظيف على أسس الجدارة خلال السنوات القليلة اللاحقة، إلا أن الاتجاه العام كان يصعد ببط. وخلال أربعين سنة تحركت النسبة من ١٠ – ٨٠٪. كما ازدادت نسبة التوظيف على أسس الجدارة مع ازدياد التوظيف الحكومي الكلي. وخلال زيادة الوظائف في القطاع العام، تم تغطية معظم هذه الزيادة دون إحداث ضغوط كبيرة على الموظفين الموجودين آنذاك. وعلى الرغم من أن بعض الناس قد يخسرون وظائفهم بسبب عدم كفاءتهم، إلا أن الأمر لم يحتاج إلى اقتطاعات ملموسة (جونسون وليبكاب ١٩٩٤ : ١٠٩ – ١١١) وعندما أصبح عدد الموظفين الجديرين كبيراً، برز هؤلاء كفئة إصلاحية قوية تقف مع المحافظة على النظام. طبعاً مثل هذا الأمر قد يكون نعمة مشتركة لو ترافق مع تغيير في الأوضاع. ففي وقت ما، كان يمكن لموظفي الخدمة المدنية المتمتعين بالحماية أن يقوضوا الإصلاحات الأخرى المصممة لتحسين الإنتاجية. ولعل أسوأ الحالات هي ظهور جسم جيد التنظيم من الموظفين الحكوميين المعينين على أسس المحسوبيات ممن يصعب إصلاحهم أو طردهم(٩). وقد ظهر هذا الأمر كمعضلة خاصة بالنسبة لبعض الحكومات التي تسعى إلى تسليم عقود الخدمات للمؤسسات الخاصة. وتسليم الخدمة إلى القطاع الخاص تبدو أقل ميلاً للتطبيق في الدول الفقيرة التي تفتقر إلى وجود مؤسسات خاصة محلية قادرة على استلام مهمات الحكومة.

---

(٩) جريندل وثوماس (١٩٩١) انظر بيرس (١٩٩٤) مناقشة حول جهود الإصلاح الحالية في فلوريدا وفيلادلفيا. تم تقويض الإصلاح في مالطا من قبل المعارضة في نقابات القطاع العام.

والإصلاح التقدمي في مدن أمريكا لم يسر في خط مستقيم. فقد تبادلت إدارات الإصلاح السلطة مع إدارات الماكنات السياسية.

ورغم حصول بعض التراجع، إلا أن حكومات الماكنات السياسية حافظت على الإصلاحات التي أدخلتها الحكومات الإقليمية.

وقد لقيت الإصلاحات شعبية لدى الناخبين، وأصبح من الصعب الرجوع عنها، إذ أدت الإصلاحات الضريبية في ملكية العقارات ببعض المدن إلى هبوط فواتير الضرائب على المالكين في حين ازدادت حصة الشركات منها. فعلى سبيل المثال: خففت الضرائب التي وضعت على ملكيات خطوط السكة الحديدية في مدينة جيرسي من كاهل الضرائب الموضوعة على أصحاب المنازل (شيزل ١٩٧٧).

ومن الواضح أن هؤلاء الناخبين من مالكي العقارات أدركوا المنافع العائدة من عقلنة ضرائب الملكية، وربما لاحظ المستأجرون كذلك هذه المنافع. وقد تمت المحافظة على الإصلاحات لأن الأرباح كانت جلية أمام عدد كبير من الناخبين على الرغم من التكاليف التي فرضت على بعض المصالح التجارية.

كذلك تمكنت دول أخرى من القيام بإصلاحات جزئية، ولكن الأسئلة بقيت تدور حول تطوير هذه الإصلاحات إلى إعادة بناء شاملة لبنية الحكومة. فقد شهدت مصلحة الجمارك في المكسيك وأنظمة إعادة التأمين في الأرجنتين وحكومة مدينة لاباز جميعها تجارب تنظيف ناجحة (الإيكونوميتا عدد ١٣ شباط ١٩٩٢، كليتغارد وباسر ١٩٩٧: ٦٥ — ٦٦، مورينو أوكامبو ١٩٩٥).

كما بني الإصلاح في المكسيك على أساس تسهيل الإجراءات وتحسين الأجور ورفع درجة المراقبة. وأدت فضيحة ظهرت في الأرجنتين إلى إحداث تغييرات

في التدابير المحاسبية وتغيير هيئة إدارة المؤسسة الحكومية. وقام عمدة لاباز الإصلاحي بإدخال رزمة مشاريع مركبة بدأها بجهود لإقالة أكثر المسيئين وامتدت لتشمل تغييرات أكثر أساسية، ومع ذلك تبقى هناك أسئلة حول ثبات الإصلاحات الجزئية. فعلى سبيل المثال، بعد مغادرة عمدة لاباز لمكتبة توقف الإصلاح وعادت الممارسات الفاسدة (كليتفارد وباسر ١٩٩٧: ٦٥ — ٦٦). على المصلحين أن يقوموا بمعالجة مسألة التراجع البيروقراطي والسياسي للإصلاحات وأن يجدوا طرقاً لتحديد الخصوم المحتملين والتغلب عليهم (جريندل وتوماس ١٩٩١: ١٢١ — ١٥٠).

وفي بعض الحالات، يرتكب الإصلاحيون أخطاء نتيجة للترتيب الخاطئ للأولويات تؤدي بدلاً من إيجاد مجموعة من المستفيدين الأوليين الذين قد يدعمون استمرار الإصلاح إلى جعل هؤلاء يتخوفون من الخسارة في حالة استمراره. وفي أسوأ الحالات يقيمون تحالفاً يعيق أي تغيير أساسي عريض. تقول إحدى الدراسات أن إصلاح الأراضي في أمريكا اللاتينية يعطي مثالاً على هذه الحالة المعاكسة (دي دانفري وسادوليت ١٩٨٩). فقد أدخلت الدول المصلحة في البداية برامج لتحديث المزارع الكبيرة والمتوسطة كإجراء سريع لزيادة الإنتاج. إلا أن نجاح هذه البرامج أدى إلى تعزيز قوة هؤلاء المزارعين وبالتالي زيادة قوتهم السياسية. نتيجة لذلك تمكن هؤلاء المزارعون من الدخول في عمليات السعي وراء الكسب الشخصي وعطلوا خطط إعادة توزيع الأراضي على المزارعين الفقراء. وقد استنتج الكاتبان أنه على الرغم من التكاليف على المدى القصير إلا أن إصلاح الأراضي يجب أن يتم قبل التحديث.

ولعل في تحليلهما، بعض العبر للإصلاحيين في الدول التي كانت تتبع النظام الاشتراكي السابق. وإذا سمح بالتحرر الاقتصادي قبل تأسيس إطار سياسي وقانوني

من البداية فإن النتيجة قد تؤدي إلى أن يقوم المستفيدون من التوزيع المبكّر لموجودات الحكومة إلى الوقوف ضد الجهود اللاحقة لجعل النظام القانوني أكثر فعالية وإنصافاً (كوفمان وسيغلباوم ١٩٩٧).

استنتاجات:

الإصلاح شيء ممكن، بل ويمكن في بعض الظروف أن يصبح مؤسسياً ويصعب إعادته إلى الوراء. ويمكن للبنية السياسية للمؤسسات أن تسهل الإصلاح أو تعرقله. بعض الأنظمة يتم تأسيسها بحيث يقل فيها احتمال القيام بإصلاح مستدام. ومع ذلك فضمن ظروف أخرى يستطيع الإصلاح أن يوجد أنصاراً جدداً يقاومون محاولات تفكيك الإصلاحات السابقة. وتبين العبر المستقاة من الإصلاحات السابقة والحالية أهمية وجود أنصار أقوياء خارج الحكومة وداخلها.

وعلى وجه الخصوص يسهل الإصلاح حين تؤمن الفعاليات التجارية العالمية والمحلية بأنها ستستفيد من تخفيض مستويات الفساد والمحسوبية، كذلك حين يستفيد المواطنون العاديون أيضاً، وفي العديد من الحالات يمكن إيجاد مثل هذه القاعدة العريضة من الأنصار إذا لم يتم عرقلتها من قبل المستفيدين من الوضع الراهن. والأنظمة السياسية التي تسهل تبادل المكاسب الشخصية سواء كانت وظائف أو رشاوى أو عقود حكومية، تعتبر بؤرة للصفقات الفاسدة. وإصلاح مثل هذه السياسات يعتمد على ظهور فضائح أو أزمات أو على التآكل البطيء لمنافع الصفقات الشخصية. أحياناً يجب طَرْق الإصلاح بطريقة غير مباشرة. ولا يمكن إجراء إصلاحات مقبولة للخدمة المدنية وللإجراءات الشرائية ولبرامج الترخيص والتنظيم ما لم يتم إصلاح السياسة العامة بشكل أكثر جذرية. في بعض الظروف يمكن سياسياً

فقط إجراء إصلاحات جزئية.. وغالباً ما اختار زعماء أمريكا اللاتينية مؤسسات حكومية رئيسية مثل البنك المركزي أو دوائر الجباية لإيجاد بؤر نظيفة وكفؤة (جيديس ١٩٩٤).

وفي أفريقيا، اشتمل الإصلاح في الغالب على إيجاد مؤسسات جباية منعزلة ذات موارد خاصة وبعيدة عن قوانين الخدمة المدنية (ضيا ١٩٩٦) وكما أشارت جيديس، فإن مثل هذه الاستراتيجية لا يكتب لها الاستدامة عادة. يمكن للزعيم القوي أن يوجد بؤراً معينة، وإذا اعتمدت هذه البؤر على حمايته فقط فإنها ستنهار مع أي تغيير حكومي. والمعاملة الخاصة التي تحظى بها هذه البؤر تخلق من حولها جواً من الكراهية. كذلك يمكن للإصلاحات الحكومية العريضة أن تتعثر إذا لم تحاط بدائرة متنامية من المؤيدين. كما يجب أن يحسب حساباً لأولوية ترتيب الإصلاحات. ويجب استعمال المنطق لإفساح المجال للحقائق السياسية. ففي ظل بعض الظروف يمكن للمكاسب قصيرة الأمد أن توجد قاعدة عريضة من التأييد الجماهيري المطلوب لتحقيق خطوات أكثر صعوبة لاحقاً. أما في ظل ظروف أخرى، فيمكن لهذه المكاسب القصيرة الأمد أن تتراجع نتيجة لضغط من الذين يحاولون الحفاظ على مكاسبهم الحالية. وهذه الاهتمامات تشير إلى خطين للتعامل مع إصلاح له صفة الثبات.

الأول يكون ممكناً في أوقات الأزمات الكبيرة والاستياء من الوضع المالي وينطوي على توجه ضخم تدخل فيه تغييرات كبيرة دفعة واحدة.

أما الثاني فيشمل استراتيجية تدرجيه تصمم فيها خطوات التغيير لحشد التأييد مع الوقت. وقد يحتاج الأمر للتضحية ببعض المكاسب قصيرة الأمد للوصول إلى ترتيب صحيح للتغييرات.

١٢

استنتاجات

غالباً ما تتضارب المصالح الشخصية والمصالح العامة. ففي العلاقة الفاسدة يتحسن وضع الراشي والمرتشي ولكن الصفقة بينهما تسيء إلى السياسة الحكومية. يجب أن يسود مقياساً عدا عن مقياس الرغبة في الدفع.

وفي بعض الأحيان يدعي المسؤولون الفاسدون أن الرشاوى لم تؤثر على مسلكياتهم. فهي بالنسبة لهم وببساطة هبات تقدم عن نية حسنة. ومع ذلك، قد يعتقد الأفراد ومعهم الشركات أن هذه الهدايا في الحقيقة هي من متطلبات الخدمة الجيدة صعوداً ونزولاً في الهرم الحكومي. وحتى هؤلاء الذين يدفعون مقابل شيء يحق لهم الحصول عليه بالمجان، يؤمنون بأن دفع الرشوة أفضل من البديل الذي يقدمه مسؤول فاسد. وقد يؤمنون بأن السياسيين والقضاة ينحازون ضدهم إذا لم يتم تبادل النقود أو الحظوات معهم.

أما هؤلاء الذين يعطون صلاحيات فسيقعون تحت إغراء وضع عدد من القوانين المبهمة التي تخلق لهم فرصاً للحصول على الرشاوى. والذين لم يدفعوا رشاوى في السابق سوف يميلون إلى الدفع في المستقبل لأن العرف أصبح هكذا.

وعلى الرغم من أن الرشوات الفردية تبدو وكأنها تحسن من فرص الفعالية والإنصاف، إلا أن الفساد المنهجي نادراً ما يفعل ذلك. ففي الدول القمعية حيث جميع السياسات تعتبر ضارة بالناس ما عدا النخب المحظية، يعتبر الفساد استراتيجية للبقاء. ولكن تحمل مثل هذه الممارسة قد سمح باستمرارية نظام غير قانوني وغير فعال. عندها تصبح فضائح الفساد مؤشراً على النضوج السياسي المتنامي للبلد. فهي تبين بأن المواطنين قد بدأوا يدركون الفرق بين المجالات العامة والخاصة ويشتكون حين يتم تجاوز الحدود بينهما. وقلق المواطنين من الرشاوى التي تدفع بدل الحظوات تشير إلى أن الناس يدركون أعراف الصفقات المنصفة والإدارة الكفؤة وأنهم قد بدأوا يطالبون بحكومة تخدم أهداف الصالح العام. وقد يكون للفساد جذوره في الحضارة وفي التاريخ، ولكنه يبقى مع ذلك مشكلة اقتصادية وسياسية. فهو المسؤول عن العجز وعن عدم الإنصاف في توزيع المكاسب العامة وتكاليفها. وهو أحد الأعراض التي تشير إلى أن النظام السياسي يعمل باهتمام قليل لمصالح الجماهير العريضة، كما يشير إلى أن بنية الحكومة لا توجه المصالح الخاصة بشكل فعال، كما أن الشرعية السياسية قد تتعرض للتقويض إذا سمحت الحكومة بالحصول على مكاسب شخصية غير مناسبة على حساب مصالح الآخرين. وواحدة من أكثر القضايا إرباكاً للإصلاحيين هي تحديد متى يمتلك السياسيون من أصحاب المناصب والبيروقراطيين حافزاً للتغيير. قد يساعد الضغط الخارجي في ذلك، ولكن ثبات التغيير قد لا يكون ممكناً ما لم يتم تعويض هؤلاء الذين يعارضون الإصلاح أو تهميشهم. وأفضل حالة

للإصلاح هي تلك التي يستطيع فيها أي تغيير سياسي إيجاد مستفيدين جدد يؤيدون استمرارية الإصلاح.

أما أسوأ حالة فهي تلك التي يزداد فيها انتشار الفساد وتتعزز مواقعه مع الزمن. لا يمكن أن نتوقع زوال الفساد فقط لأن حكومة إصلاحية قد استلمت السلطة، أو لأن النمو الاقتصادي قد شهد نشاطاً ملحوظاً. وما دام المسؤولون يتمتعون بصلاحيات قوية، تبقى حوافز الفساد. وقد تصبح ضارة للدول الحديثة العهد. على الإصلاحيين أن يقوموا بإجراءات ملموسة وليس الاكتفاء بالزعم بأن العادات الراسخة سوف تتغير مع تغير المسؤول في القمة.

والفساد ليس مشكلة يمكن تناولها بمعزل. ولا يكفي أن يبحث القانون الجرمي عن التفاحات العفنة ويتخلص منها.. بالطبع على الدولة أن تثبت مصداقيتها من خلال معاقبة المسؤولين الفاسدين المنظورين، ولكن الهدف من هذه المحاكمات هو جلب انتباه وتأييد الجمهور وليس حل المشكلة من أساسها. فقوانين مكافحة الفساد يمكن أن تقدم خلفية لقيام إصلاحات بنيوية أكثر جذرية.

والحالات التي يعزز فيها الفساد من فعالية المؤسسات ويحسن تخصيصات الخدمات العامة هي حالات محدودة. والدلائل النظرية والعملية لا تدعم تحملاً واسعاً للفساد. وصعوبة تحمله في بعض المناطق تكمن في أن التحمل يقوض الجهود للتخفيف منه في الأماكن التي يبدو فيها ضرره واضحاً. إنّ إمكانية أن تقوم الرشاوى أحياناً بتحفيز المسؤولين على العمل لفعالية أكبر، تظهر بأنه في بعض الحالات قد تنقلب الرشاوى غير القانونية إلى حوافز قانونية. وإذا ما وجد أن بعض الدفعات قد تشكل مكافأة مقبولة لدى بعض المسؤولين الحكوميين، فلا بأس من جعلها قانونية

ولكن عرضة لمتطلبات الإبلاغ عنها. أحد الامتحانات للتبريرات الحضارية لهذه الدفعات هو في قبول المقترحات التي تجعل منها علنية.

إن كل من النظرية والممارسة يقول بأنه ليس هناك أي رد بسيط وفردي يمكن تبنيه في أي هيئة عندما توضع قوانين مكافحة الفساد في محلها. وبدلاً من ذلك يوجد نوعين مختلفين ولكن مترابطين من الفساد. الفساد الذي يتورط فيه كبار المسؤولين ويتضمن في الغالب وجود شركات متعددة الجنسيات أو مؤسسات محلية ضخمة، والفساد الوبائي الذي يدخل في طرق تسيير أعمال الحكومة مثل جباية الضرائب والجمارك والتراخيص والتفتيش. وداخل كل من هذه الفئات توجد دفعات تسهل النشاطات غير القانوني، بعضها يدفع للحصول على مكاسب يحق للمواطن أن يحصل عليها بالمجان. يجب على الدولة الجادة في محاسبة الفساد أن تقوم بتقييم مفصل لتحديد أين يقع الضرر الكبر لهذا الفساد وأين تكمن أكثر الأمكنة فعالية لمهاجمته. والخطوة الأولى تبدأ باستبيان جماهيري لمعرفة مدى تأثير الفساد على الحياة اليومية للمواطنين. وهذه الخطوة تقدم طريقاً لتحديد الأولويات التي تعكس معاناة الجماهير.

ولكن معلومات المسح ليست كافية، فالفساد الظاهر للعيان قد لا يكون هو الأكثر ضرراً، لذا يجب تركيز الخطوة التالية على كبار المسؤولين عن عمليات المقاولات والخصخصة والامتيازات التي تدخل تشوهات اقتصادية جدية وتقوض الوضع المالي الصحي للدولة. ثالثاً، قد يظن الناس أنهم يستفيدون من الرشاوى التي تحد من الضرائب وتخفض من الأعباء التنظيمية. لذا لا يتم الإبلاغ عن مثل هذا النوع من الرشاوى ولا تظهر كمشكلة في أجوبة الاستبيانات. ومع ذلك فإن التأثير المتراكم لمثل هذه الرشاوى قد يكون كبير الضرر، ويجب على الساعين إلى ترتيب الأولويات أن ينظروا خلفاً إلى ردود الأفراد من أجل اعتبار التأثير الكلي لعدد كبير

من محاولات الالتفاف على القوانين. في مثل هذه الحالات تكون سياسة الرد ضمن إعادة تصميم البرنامج وليس زيادة المراقبة:

إن الهجوم المباشر على الفساد من خلال تعزيز تطبيق القوانين وكشف الموجودات والمؤسسات الخاصة لمكافحة الفساد قد لا يكون كافياً أو حتى ضرورياً. بدلاً من ذلك يجب تركيز البحث تحت أساسات هذه الأنواع الثلاثة من الفساد لمعرفة الأسباب الكامنة ورائها. فالتعميمات العامة غير ممكنة ولكن تجارب مختلف الدول تظهر عدة إمكانيات إصلاحية مشتركة.

- قد تكون عائدات الضريبة والجمارك أقل بكثير من المستوى الذي تحتاجه الدول لتسيير خدماتها الأساسية، وقد يكون نمط الدفعات غير متناسب بسبب الرشاوى. الرد هنا يكون بتسهيل قوانين الضرائب لإلغاء الصلاحيات البيروقراطية وإعادة تنظيمها من أجل تحسين المراقبة وحوافز الأداء الجيد.
- قد يكون تنظيم الأعمال التجارية تطفلياً كثير التعقيد، ويتطلب وقتاً طويلاً بحيث يؤثر على تطور قطاع خاص صحي. هنا يكون الرد في نظرة متمعنة في القوانين التنظيمية لرؤية ما يجب إلغاؤه وما يجب تسهيله وما الذي يتطلب تحسيناً في تطبيقه. إن العديد من الدول تملك قوانين وأنظمة تجارية لا معنى لها مما يشجع على تنامي الرشاوى والقوانين غير الفعالة على الأصعدة المفيدة اجتماعياً مثل حماية البيئة.
- نمط مكلف آخر هو رعاية الدولة لعدد هائل من مشاريع البنية التحتية المعقدة والضخمة، وإن تكلفة الفساد ليس في الرشاوى بحد ذاتها ولكن في الأعمال غير الفعالة التي تشجعها. حتى لو لم يوجد دليل مباشر على حدوث الفساد،

فإن أي دليل على موازنة غير مناسبة أو تصميم خاطئ للمشاريع يجب أن يكون كافياً لإلغائها. إن مثل هذا التغيير في الاتجاه يجب أن يترافق مع تحسين إجراءات الموافقة على مشاريع مستقبلية وإلا فإن النمط قد يتكرر.

يجب أن تكون الإصلاحات المؤسسية الأساسية شرطاً مسبقاً للإصلاح في قطاعات معينة. وأحياناً تكون الإصلاحات التي تثبت فعاليتها ضمن سلسلة من الظروف السياسية والاقتصادية غير فعالة أبداً في ظروف أخرى حيث الحكومة ضعيفة جداً واعتباطية. كذلك إن إصلاح التوازنات ونقاط المراقبة الموجودة حالياً في النظام السياسي تعتبر ذات أهمية خاصة لكونها تشكل خلفية لإصلاحات أخرى.

وحتى لو التزم المرء بالبنية الدستورية للأمة، تبقى هناك سلسلة من الإصلاحات الصعبة سياسياً رغم أنها ليست مكلفة بشكل خاص، ولكن يجب أن يتم مأسستها لكي تتحمل التغييرات في الكادر والتغييرات في التحالفات السياسية، والسياسات التي تبدو ثمينة سياسياً أمام إرجاعها إلى الوراء تشمل تلك التي ترفع من الشفافية والمساءلة لأداء الحكومة وتسهل قيام مجموعات مراقبة مستقلة.

ومتى تمت معالجة القضايا السياسية الأساسية والبنية المؤسسية. تظل معظم الدول الفاسدة في مواجهة المهمة الصعبة وهي إصلاح الخدمة المدنية. وهذه العملية تعتبر مكلفة مالياً أو مؤلمة سياسياً ولكنها جزء ضروري في أي عملية إصلاح جدية. فإذا سمح لرواتب الخدمة المدنية بالتدهور مقارنة برواتب القطاع الخاص، وإذا بقيت التفاوتات في الرواتب ضمن جهاز الخدمة المدنية قليلة لكي تحفز الموظفين على السعي وراء الترقيات، فإن جهود السيطرة على الفساد الرسمي لن تنجح على الأرجح. فسياسات الإصلاح يجب أن تخفف من حجم جهاز الخدمة المدنية، وتدفع

رواتب محترمة لمن تبقّى من الموظفين وتضع حوافز فعالة لحثهم على الأمانة والعمل بفعالية.

إن الافتقار إلى وجود مؤسسات قادرة على سماع الشكاوي وتطبيق القانون يعتبر ضعفاً في العديد من الدول النامية والدول التي تشهد نقلة في سياستها. لذا فإن إحدى مناطق الإصلاح يجب أن تشمل إما إصلاحات في المؤسسات الموجودة مثل المحاكم أو إيجاد أجسام جديدة مثل مفتشين عامين مستقلين أو بعثات لمكافحة الفساد. كما يجب توثيق تجربة الدول الأخرى – التجارب الناجحة والتجارب التي واجهت ردود فعل عكسية عندما أصبح مكافحو الفساد الاسميون هم أنفسهم الفاسدون.

يمكن للمؤسسات الدولية والمجتمعات التجارية الدولية أن تساعد في تقديم حوافز الإصلاح. وعلى المؤسسات المقرضة والمانحة للمساعدات أن تأخذ توجهاً عريض القاعدة.

والجهود التي تبذل لإبقاء مشاريع المساعدة نظيفة بينما تغض النظر عن باقي النشاطات الحكومية، لن تكون فعالة في النهاية لأن المسؤولين الفاسدين والأفراد والشركات سيبحثون عن الفرص في مكان آخر. ومن الواضح أن المؤسسات الدولية لا يجب أن تهجر الجهود المبذولة لإبقاء مشاريعها خالية من الفساد، ولكن كلما ازدادت جدية الجهود كلما احتاجت هذه المؤسسات إلى مساعدة الدول على تخفيف الفساد في مؤسساتها.

والتغيير الأساسي يحتاج إلى التزام من قمة الحكومة وإلى رغبة في المتابعة والاستمرار مع انتشار جهود مكافحة الفساد. ويمكن إجراء إصلاح جدي داخل أي بنية حكومية موجودة. ولكن الحكومات التي تصعِّب على المؤسسات المستقلة أن

ترفع صوتها، سوف تمر بوقت صعب وهي تحاول بناء مصداقية التزامها بالنظافة والشفافية.

مثل هذه الحكومات قد تستطيع أن تتحرك بسرعة على المدى القصير، ولكنها تواجه خطر عكس سياساتها في المستقبل. ويمكن لحملات مكافحة الفساد أن تستخدم لتقويض الخصوم السياسيين وردع الفئات المشاكسة، وعلى الإصلاحيين أن يقاوموا هؤلاء الذين يستخدمون حملة مكافحة الفساد لوضع حد لخصومهم السياسيين. فجهود الإصلاح الاسمية التي تصبح وسيلة للثأر من المعارضين السياسيين سوف تخسر مصداقيتها.، وفي جو عالٍ من التسيب، لن تفلح الادعاءات الفردية في فرض إصلاح حقيقي. فقط التغييرات البنيوية في حوافز الفساد الأساسية التي تدخل في أعمال الحكومة يمكن أن تؤدي إلى تحقيق تغيير مقبول.

قائمة المراجع

Abikoff, Kevin T. 1987. "The Role of the Comptroller General in Light of Bowsher v. Synar," *Columbia Law Review* 87:1539—1562.

Ackerman. Bruce. 1993. 'Crediting the Voters: A New Beginning for Campaign Finance." *The American Prospect,* Number 13, pp. 7 1—80.

Ackerman, Bruce. and Richard Stewart. 1988. "Reforming Environmental Law: The Democratic Case for Economic Incentives," *Columbia Journal of Environmental Law* 13:171—190.

Adamolekun, Ladipo. 1993. "A Note on Civil Service Personnel Policy Reform in Saharan Africa," *International Journal of Public Sector Management* 6:38—46

Ades, Alberto, and Rafael Di Tella. 1995. "Competition and Corruption," *Applied Economics Discussion Paper Series No. 169,* Oxford: Oxford University.

__ 1997a. "National Champions and Corruption: Some Unpleasant Interventionist
Arithmetic," *The Economic Journal* 107:1023—1042.

__ 1997b. "The New Economics of Corruption: A Survey and Some New Results,"
Political Studies 45:496—515.

Agarwala, B. R, 1996. *Our Judiciary,* second edition, India: National Book Trust.

Alam, M. Shahid. 1991. 'Some Economic Costs of Corruption in LDCs," *Journal of Development Studies* 27:89—97.

1995. "A Theory of Limits on Corruption and Some Applications," *Kyklos*
48:419—435.

Alexander, Herbert E. 1991. *Reform and Reality: The Financing of State and Local Campaigns,* New York: Twentieth Century Fund.

Alfiler. Ma Concepcion P 1986. "The Process of Bureaucratic Corruption in Asia: Emerging Patterns," in Ledivina A. Carino, eds., *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls,* Quezon City, the Philippines: JMC Press. pp. 15—68.

Alvarez, Gladys Stella. 1995. "Alternative Dispute Resolution Mechanisms: Lessons of the Argentine Experience," in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference.* World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp. 78—91.

Amick, George. 1976. *The American Way of Graft.* Princeton NJ: Center for the Analysis of Public Issucs.

Andreoni, James. 1988. "Privately Provided Public Goods in a Large Economy: The Limits of Altruism," *Journal of Public Economics* 35:57—73.

Andreski, Stanislav. 1968. "Kleptocracy or Corruption as a System of Government." In Stanislav Andreski, *The African Predicament: A Study in the Pathology of Modernisation,* New York: Atherton.

Andvig, Jens Chr., and Karl Ove Moene. 1990. "How Corruption May Corrupt," *Journal of Economic Behavior and Organization* 13:63—76.

Anechiarico, Frank, and James B. Jacobs. 1996. *The Pursuit of Absolute Integrity: How Corruption Control Makes Government Ineffective,* Chicago: University of Chicago Press.

Anek Leothamtas. 1994, "From Clientelism to Partnership: Business—Government Relations in Thailand," in Andrew Macintyre, ed., *Business and Government in Industrializing Asia.* Ithaca: Cornell, pp. 195—2 15.

Ansolabehere, Stephen, and James Snyder, 1999. "Money and Office: The Sources of the Incumbency Advantage in Congressional Campaign Finance," in D. Brady and J. Cogan, eds., *House Elections: Continuity and Change,* Palo Alto: Stanford University Press.

Antoniou, Anthony. 1990. "Institutional Devices in Dealing with Corruption in Government," in United Nations, Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar. The Hague, the Netherlands, 11—15 December, 1989,* TCD/SEM 90/2, INT-89-R56, New York. pp. 55—83.

Arlen, Jennifer. 1994. "The Potentially Perverse Effects of Corporate Criminal Liability." *Journal of Legal Studies* 23:833—867.

Arnold, Douglas R. 1990. *The Logic of Congressional Action,* New Haven: Yale University Press.

Ayittey, George B. N. 1992. *Africa Betrayed,* New York: St. Martin's Press.

Ayres, Ian. 1997. "Judicial Corruption: Extortion and Bribery." *Denver University Law Review* 74:1231—1253.

Azabou, Mongi, and Jeffrey B. Nugent. 1988. "Contractual Choice in Tax Collection Activities: Some Implications of the Experiences with Tax Farming," *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 144:684—705.

Bardhan, Pranab. 1993. "Symposium on Management of Local Commons," *Journal of Economic Perspectives* 7:87—92.

1997. "Corruption and Development: A Review of Issues." *Journal of Economic Literature* 35:1320—1346.

Barney, J. B., and Hansen. M. H. 1994. "Trustworthiness as a Source of Competitive Advantage," *Strategic Management Journal* 15:175—190.

Barratt-Brown, Elizabeth P 1991. "Building a Monitoring and Compliance Regime Under the Montreal Protocol," *Yale Journal of International Law* 16:519—570.

Basu, K., S. Bhattacharya, and A. Mishra. 1992. "Notes on Bribery and the Control of Corruption," *Journal of Public Economics* 48:349—359.

Basu, Susanto, and David D. Li. 1998. "Corruption and Reform." draft. Department of Economics, University of Michigan.

Bayley. David H. 1966. "The Effect of Corruption in a Developing Nation," *Western Political Quarterly* 19:719—732.

Becker, Gary 1968, "Crime and Punishment: An Economic Approach," *Journal of Political Economy* 76:169—217.

Becker, Gary, and George Stigler. 1974. "Law Enforcement, Malfeasance, and Compensation of Enforcers," *Journal of Legal Studies* 3:1—19.

Behr, Peter. 1997. "He's Changing the Flow: The Government's Procurement Chief Is Selling a Streamlined System, but Not Everybody's Buying It," *Washington Post,* March 3, p. F18.

Berensztein, Sergio. 1998. ' Empowering the Taxman: The Politics of Tax Administration Reform in Argentina and Mexico," paper presented at conference on The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries, CIDE, Mexico City, June 4—5.

Besley, Timothy, and John McLaren. 1993. "Taxes and Bribery: The Role of Wage Incentives," *Economic Journal* 103:119—141.

Bhagwati, Jadish N., ed. 1974. *Illegal Transactions in International Trade,* Amsterdam and New York: North-Holland—American Elsevier.

Bhaskar, V., and Mushtaq Kahn. 1995. "Privatization and Employment: A Study of the Jute Industry in Bangladesh," *American Economic Review* 85:267—273.

Bigsten, Arne, and Karl Ove Moene. 1996. "Growth and Rent Dissipation; The Case of Kenya." *Journal of African Economics* 5:177—198.

Bing, Song. 1994. "Assessing China's System of Judicial Review of Administrative Actions," *China Law Review* 8:1—20.

Bishop, D. T., C. Cannings, and J. Maynard Smith. 1978. "The War of Attrition with Random Rewards," *Journal of Theoretical Biology* 74:377—388,

Bissell, Richard E. 1997. "Recent Practice of the Inspection Panel of the World Bank," *American Journal of International Law* 91:741—744.

Blair, William Alan. 1989. "A Practical Politician: The Boss Tactics of Matthew Stanley Quay." *Pennsylvania History,* 56:77—92.

Blinder, Alan, ed. 1990. *Paying for Productivity: A Look at the Evidence,* Washington DC: The Brookings Institution.

Boling, David. 1998. "Access to Government-Held Information in Japan: Citizens' 'Right to Know' Bows to the Bureaucracy," *Stanford Journal of International Law* 34:1—38.

Borcherding, Thomas, Werner Pommerehne, and Friedrich Schneider. 1982. "Comparing the Efficiency of Private and Public Production: The Evidence from Five Countries," *Zeitschrifl für Nationalkonomie* 89:127—156.

Borner, Silvio, Aymo Brunetti, and Beatrice Weder. 1992. *Institutional Obstacles to Latin American Growth,* San Francisco CA: ICS Press.

Boyard, Tony, David Gregory and Stephen Martin. 1991. "Improved Performance in Local Economic Development: A Warm Embrace or an Artful Sidestep," *Public Administration* 69:103—119.

Bradlow, Daniel D. 1996. "A Test Case for the World Bank," *American University Journal of International Law and Policy* 1:247—293.

Bradlow, Daniel D., and Sabine Schlemmer-Schulte. 1994. "The World Bank's New Inspection Panel: A Constructive Step in the Transformation of the International Legal Order," *Zeitschrift für ausldndisches offentliches Recht und Volkerrecht* 54:392—415.

Brandt, Hans-Jurgen. 1995. "The Justice of the Peace as an Alternative Experience with Conciliation in Peru," in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference,* World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp. 92—99.

Bratton. Michael. 1989. "The Politics of Government-NGO Relations in Africa," *World Development* 17:569—587.

Brennan, Geoffrey, and James Buchanan. 1980. *The Power to Tax,* New York: Cambridge University Press.

Bronars, Stephen G., and John R. Lott, Jr. 1997. 'Do Campaign Donations Alter How a Politician Votes? Or, Do Donors Support Candidates Who Value the Same Things That They Do?," *Journal of Law and Economics* 40:317—350.

Bruno, Michael, and William Easterly. 1996. "Inflation's Children: Tales of Crises That Beget Reforms," *American Economic Review — Papers and Proceedings* 86:213—217.

Bunker, Stephen G., and Lawrence Cohen. 1983. "Collaboration and Competition in Two Colonization Projects: Toward a General Theory of Official Corruption," *Human Organization* 42:106—114.

Burki, Shahid Javed. 1997. "Governance, Corruption and Development: The Case of Pakistan." Paper presented at the Workshop on Governance Issues in South Asia, Yale University, New Haven CT, November 19.

Burns, John. 1993. "China's Administrative Reforms for a Market Economy." *Public Administration and Development* 13:345—360.

Buscaglia, Edgardo Jr. 1995. "Judicial Reform in Latin America: The Obstacles Ahead.' *Journal of Latin American Affairs,* Fall/Winter, pp. 8—13.

Buscaglia, Edgardo Jr., and Maria Dakolias. 1996. *Judicial Reform in Latin American Courts: The Experience in Argentina and Ecuador,* World Bank Technical Paper No. 350, Washington DC: World Bank.

Buscaglia. Edgardo Jr., and Thomas Ulen. 1997. "A Quantitative Assessment of the Efficiency of the Judicial Sector in Latin America." *International Review of Law and Economics* 17:275—292.

Cadot, Olivier. 1987. "Corruption as a Gamble." *Journal of Public Economics,* 33 :223—244.

Calvert, Monte A. 1972. "The Manifest Functions of the Machine." in Bruce M. Stave, ed., *Urban Bosses, Machines, and Progressive Reform,* Lexington MA: D. C. Heath and Co., pp. 44—45.

"Camel Through the Needle's Eye," *Newswatch,* February 3, 1991 [excerpted in *Nigeria: Issues and Options in the Energy Sector,* Report No. 11672-UNI, World Bank: Energy Sector Management Assistance Programme. July 1993].

Campos, Jose Edgardo. and Sanjay Pradhan. 1997. "Evaluating Public Expenditure
Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to
Australia and New Zealand Reforms," *Journal of Policy Analysis and Management*
16:423—445.

Campos. Jose Edgardo, and Hilton Root. 1996. *East Asia\ Road to High Growth: An Institutional Perspective,* Washington DC: The Brookings Institution.

Carino. Ledivina. 1986. "Tonic or Toxic: The Effects of Graft and Corruption," in Ledivina A. Carino, ed., *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequence.s and Controls,* Ouezon City, the Philippines: JMC Press, pp. 163—194.

Cartier-Bresson, J. 1995. "L'Economie de la Corruption," in D. della Porta and Y. Mény. eds., *Démocratie et Corruption en Europe,* Paris: La Découverte, pp. 149—164.

Celarier, Michelle. 1996. "Stealing the Family Silver." *Euromoney.* February. pp. 62—66.

Chakrabarti, Debasish, Markus D. Dausses, and Tiffany Olson. 1997. "Federal Criminal Conflict of Interest," *American Criminal Law Review* 34:587—616.

Chester, Norman. 1981. *The English Administrative System 1780—1870.* Oxford: Clarendon Press.

Chhibber, Pradeep K. 1996. "State Policy. Rent Seeking, and the Electoral Success of a Religious Party in Algeria," *Journal of Politics* 58:126—148.

Chow, Daniel C. K. 1997. "An Analysis of the Political Economy of China's Enterprise Conglomerates: A Study of the Electric Power Industry in China," *Law & Policy in International Business* 28:383—433.

Clay, Karen. 1997. "Trade Without Law: Private-Order Institutions in Mexican California," *Journal of Law, Economics, and Organization* 13:202—231.

Colazingari, Silvia, and Susan Rose-Ackerman. 1998. "Corruption in a Paternalistic Democracy: Lessons from Italy for Latin America," *Political Science Quarterly* 113:447—470.

Collins, Paul. 1993. "Civil Service Reform and Retraining in Transitional Economies: Strategic Issues and Options," *Public Administration and Development* 13:325—344.

Connolly, William J. 1996. "How Low Can You Go'? State Campaign Contribution Limits
and the First Amendment," *Boston University Law Review* 76:483—536.

Cooksey, Brian. 1996. "Address to the Rotary Club of Dar es Salaam, October 9, 1996," edited version reprinted in Transparency International, *National Chapter Newsletter,* No. 11,November 11.

Coolidge. Jacqueline, and Susan Rose-Ackerman. 1997. *High-Level Rent Seeking and Corruption in African Regimes: Theory and Cases.* Policy Research Working Paper 1780. World Bank, Washington DC, June.

Corrales. Javier. 1997—98. 'Do Economic Crises Contribute to Economic Reform? Argentina and Venezuela in the 1990s," *Political Science Quarterly* 112:617—644.

Cothran. Dan A. 1994. *Political Stability and Democracy in Mexico: The "Perfect Dictatorship"?* Westport, CT: Praeger.

Coulloudon, Virginie. 1997. "The Criminalization of Russia's Political Elite." *East European Constitutional Review* 6:73—78.

Cox. Gary. 1997. *Making Votes Count,* Cambridge UK: Cambridge University Press.

Cramton, Peter C., and 1. Gregory Dees. 1993. "Promoting Honesty in Negotiation: An Exercise in Practical Ethics," *Business Ethics Quarterly* 3:360—394.

Dakolias, Maria. 1996. *The Judicial Sector in Latin America and the Caribbean: Elements of Reform,* World Bank Technical Paper No.319, Washington DC: World Bank.

Darrough, Masako N. 1998. "Privatization and Corruption: Patronage vs. Spoils," Graduate School of Management, University of California. Davis CA, January.

Das-Gupta. Arindam, and Dilip Mookherjee. 1998. *Incentives and Institutional Reform in Tax Enforcement:An Analysis of Developing Country Experience*, New Delhi: Oxford University Press.

Deacon, Robert T. 1994. "Deforestation and the Rule of Law in a Cross-Section of Countries," *Land Economics* 70:414—430.

De George, Richard T. 1994. "International Business Ethics," *Business Ethics Quarterly* 4:1—9.

De Janvry, Alain. and Elisabeth Sadoulet. 1989. "A Study in Resistance to Institutional Change: The Lost Game of Latin American Land Reform," *World Development* 17:1397—1407.

Del Granado, Juan Javier. 1995. *Legis Imperium*, La Paz: Fonda Editorial de la Universidad Iberoamericana.

della Porta, Donatella. 1996. "Actors in Corruption: Business Politicians in Italy," *International Social Science Journal* 48:349—364.

della Porta, Donatella, and Alberta Vannucci. 1997a. "The 'Perverse Effects' of Political Corruption," *Political Studies* 45:516-538.

__ 1997b. "The Resources of Corruption: Some Reflections from the Italian Case," *Crime, Law & Social Change* 7:1—24.

Dc Melo, Martha, Gur Ofer, and Olga Sandler. 1995. "Pioneers for Profit: St. Petersburg Entrepreneurs in Services," *World Bank Economic Review* 9:425—450.

Derlien, Hans-Ulrich. 1991. "Historical Legacy and Recent Developments in the German Higher Civil Service," *International Review of Administrative Sciences*
57:385—401.

Dey. Harendra Kanti. 1989. "The Genesis and Spread of Economic Corruption:
A Microtheoretical Interpretation," *World Development* 17:503—511.

Dia, Mamadou. 1993. *A Governance Approach to Civil Service Reform in Sub-Saharan*
Africa, World Bank Technical Paper 225, Africa Technical Department, World Bank, Washington DC.

__1996. *Africa's Management in the 1990s and Beyond: Reconciling Indigenou.s and Transplanted Institutions*, Washington DC: The World Bank.

Diamond, Larry. 1993a. "Introduction: Political Culture and Democracy," in Larry Diamond, ed., *Political Culture and Democracy in Developing Countries,* Boulder CO: Lynne Rienner, pp. 1—33.

__1993b. "Nigeria's Perennial Struggle Against Corruption: Prospects for the Third Republic," *Corruption and Reform* 7:215—25.

__1995. "Nigeria: The Uncivic Society and the Descent into Praetorianism," in Larry Diamond, Juan Linz, and Seymour Martin Lipsett, eds., *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy,* 2d edition, Boulder CO: Lynne Rienner Publishing, pp. 417—491.

Dick, Malise. 1992. *Latin America: Trade Facilitation and Transport Reform,* Report Number 25, World Bank. Latin America and the Caribbean Technical Department, Infrastructure and Energy Division, Washington DC: World Bank.

Dilulio, John J. Jr. 1994. *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?* Washington DC: The Brookings Institution.

Doig, Alan. 1996. "Politics and Public Sector Ethics: The Impact of Change in the United Kingdom," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbd, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America,* New York: St. Martin's Press, pp. 173—192.

Drazen, Allan, and Vittorio, Grilli. 1993. "The Benefit of Crises for Economic Reforms," *American Economic Review* 83:598—607.

Easter, Gerald. 1996. "Personal Networks and Postrevolutionary State Building: Soviet Russia Reexamined," *World Politics* 48:55 1—578.

Easterly, William, and Ross Levine. 1997. "Africa's Growth Tragedy: Policies and Ethnic Divisions," *Quarterly Journal of Economics* 112:1203—1250.

Economist Intelligence Unit. 1996. *Country Report: Pakistan,* London: EIU, 3rd Quarter.

Economisti Associati. 1994. *Eastern Africa — Survey of Foreign Investors,* Volumes 2 and 3. Prepared for the World Bank, September.

Environmental Investigation Agency. 1996. *Corporate Power, Corruption and the Destruction of the Worlds Forests: The Case for a New Global Forest Agreement,* London & Washington DC: EIA.

Etzioni, Amitai. 1988. *Capital Corruption: The New Attack on American Democracy.* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers.

Faruqee, Rashid. and Ishrat Husain. 1994. "Adjustment in Seven African Countries," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies,* Washington DC. World Bank Regional and Sectional Studies, pp. 1—10.

Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik. 1991. "Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual Specific Uncertainty," *American Economic Review* 81:1146—1155.

Findlay, Mark. 1997. "Corruption in Small States: Case Studies in Compromise," in Barry Rider, ed., *Corruption: The Enemy Within,* The Hague: Kluwer Law, pp. 49—61.

Findlay, Ronald. 1991. "Is the New Political Economy Relevant to Developing Countries?," in G. M. Meier, ed., *Politics and Policymaking in Development:*

Perspectives on the New Political Economy, Washington DC: The World Bank. Flatters, Frank, and W. Bentley MacLead. 1995. 'Administrative Corruption and

Taxation," *International Tax and Public Finance* 2:397—417.

Fleischer, David. 1997. 'Political Corruption in Brazil," *Crime, Law & Social Change* 25:297—321.

Fuke, Toshiro. 1989. "Remedies in Japanese Administrative Law," *Civil Justice Quarterly* 8:226—235.

Gambetta, Diego. 1993. *The Sicilian Mafia,* Cambridge MA: Harvard University Press. Gambetta, Diego, and Peter Reuter. 1995. "The Mafia in Legitimate Industries," in Gianluca Fiorentini and Sam Peltzman, eds., *The Economics of Organised Crime.* Cambridge UK: Cambridge University Press, pp. 116—1 39.

Garment, Suzanne. 1991. *Scandal: The Crisis of Mistrust in American Politics.* New York: Times Books.

Geddes, Barbara. 1991. "A Game-Theoretic Model of Reform in Latin American Democracies," *American Political Science Review* 85(2): 371—392.

__1994. *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America,* Berkeley: University of California Press.

Geddes, Barbara, and Artur Ribeiro Neto. 1992. "Institutional Sources of Corruption in Brazil," *Third World Quarterly* 13:641—661.

Gelb. Alan, et al. 1988. *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* New York: Oxford University Press (published for the World Bank).

General Agreement on Tariffs and Trade. 1991. *Trade Policy Review: Indonesia,* Geneva. 1995. *Trade Policy Review: Indonesia,* Geneva.

Giglioli, Pier Paolo. 1996. "Political Corruption and the Media: The Tangentopoli Affair," *International Social Science Journal* 48:381—394.

Gilman. Stuart C. 1995. "Presidential Ethics and the Ethics of the Presidency," *Annals, AAPSS,* No. 537, pp. 58—75.

Goel. Rajeev, and Daniel Rich. 1989. "On the Economic Incentives for Taking Bribes," *Public Choice* 61:269—275.

Gong, Ting. 1993. "Corruption and Reform in China: An Analysis of Unintended Consequences,' *Crime, Law and Social Change* 19:311—327.

Goodman, David S. 1996. "The People's Republic of China: The Party—State, Capitalist Revolution and the New Entrepreneurs," in Richard Robison and David S. G. Goodman, eds., *The New Rich in Asia,* London: Routledge, pp. 225—243.

Gordley, James. 1995. "Enforcing Promises," *California Law Review* 83:547—613.

Grafton. R. Quentin, and Dane Rowlands. 1996. "Development Impeding Institutions," *Canadian Journal of Development Studies* 17:261—277.

Gray, John. 1996. "Open-Competitive Bidding in Japan's Public Works Sector and Foreign Contractor Access: Recent Reforms Are Unlikely to Meet Expectations," *Columbia Journal of Asian Law* 10:425—460.

Grindle, Merilee S. 1996. *Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa,* Cambridge, England: Cambridge University Press.

Grindle. Merilee S., and John W.Thomas. 1991. *Public Choice and Policy Choice: The Political Economy of Reform in Developing Countries.* Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Guerro Amparan, Juan Pablo. 1998. "Un Estudio de Caso de Ia Reforma Administrativa en Mexico: Los Dilemas de Ia Instauracion de un Servicio Civil a Nivel Federal,"
Mexico: Centro de Investigacion y Docencia Economicas.

Guinier, Lani. 1994. *The Tyranny of the Majority,* New York: Free Press.

Gunlicks, Arthur B. 1995, "The New German Party Finance Law," *German Politics* 4:101—121.

Hamilton, Clive. 1997. "The Sustainability of Logging in Indonesia's Tropical Forests: A Dynamic Input/Output Analysis," *Ecological Economics* 21:183—195.

Handelman, Stephen. 1995. *Comrade Criminal,* New Haven CT: Yale University Press. Hao, Yufan, and Michael Johnston. 1995. "Reform at the Crossroads: An Analysis of Chinese Corruption," *Asian Perspectives* 19:117—149.

Haque, Nadeem Ul, and Ratna Sahay. 1996. *Do Government Wage Cuts Close Budget Deficits? — A Conceptual Framework for Developing Countries and Transition Economies,* IMF Working Paper WP/96/19, Washington DC: International Monetary Fund, February.

Hardin, Garrett. 1968. "The Tragedy of the Commons," *Science* 162:1243—1248. Harding, April L. 1995. *Commercial Real Estate Market Development in Russia,*
Cofinancing and Financial Advisory Services (Privatization Group) Discussion Paper Number 109, Washington DC: World Bank, July.

Hepkema, Sietze, and Willem Booysen. 1997. "The Bribery of Public Officials: An IBA Survey," *International Business Lawyer,* October 1997, pp. 415—416, 422.

Herbst. Jeffrey. 1996. "Is Nigeria a Viable State?," *The Washington Quarterly,* Spring, pp. 151—172.

Herbst, Jeffrey, and Adebayo Olukoshi. 1994. "Nigeria: Economic and Political Reform at Cross Purposes," in Stephen Haggard and Steven B. Webb, eds., *Voting for Refrrm: Democracy, Political Liberalization and Economic Adjustment,* New York: Oxford University Press (published for the World Bank), pp. 453—502.

Heredia, Blanca, and Ben Ross Schneider. 1998. "The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries." Paper presented at conference on The Political Economy of Administrative Reform: Building State Capacity in Developing Countries, CIDE, Mexico City, June 4—5.

Hewison, Kevin. 1993. "Of Regimes, States, and Pluralities: Thai Politics Enters the 1990s," in Kevin Hewison, Richard Robison, and Garry Rodan, eds., *Southeast Asia in the 1990s: Authoritarianism, Democracy, and Capitalism,* St. Leonards, Australia: Allen & Unwin, pp. 161—189.

Heywood. Paul. 1996. "Continuity and Change: Analysing Political Corruption in Modern Spain," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America,* New York: St. Martin's Press, pp. 115—136.

Hodgkinson, Virginia Ann, and Murray S. Weitzman. 1994. *Giving and Volunteering in the United States,* Washington DC: Independent Sector.

Hoekman, Bernard M., and Petros C. Mavroidis, eds. 1997. *Law and Policy in Public Purchasing: The WTO Agreement on Government Procurement,* Ann Arbor: University of Michigan Press,

Hood, Christopher. 1996. "Control Over Bureaucracy: Cultural Theory and Institutional Variety," *Journal of Public Policy* 15:207—230.

Horowitz, Donald. 1985. *Ethnic Groups in Conflict,* Berkeley: University of California Press.

Howse, Robert, and Ronald J. Daniels, 1995. "Rewarding Whistleblowers: The Costs and Benefits of an Incentive-Based Compliance Strategy," in Ronald J. Daniels and Randall Morck, eds., *Corporate Decision-Making in Canada,* Calgary: University of Calgary Press, pp. 525—549.

Huber, Evelyn, Dietrich Rueschemeyer, and John D. Stephens. 1993. "The Impact of Economic Development on Democracy," *Journal of Economic Perspectives*
7:70—86.

Hutchcroft, Paul D. 1998. *Booty Capitalism: The Politics of Banking in the Philippines,* Ithaca: Cornell University Press.

Ingraham, Patricia W. 1993. "Of Pigs in Pokes and Policy Diffusion: Another Look at Pay-for-Performance," *Public Administration Review* 53:348—356.

__1996. "The Reform Agenda for National Civil Service Systems," in Hans A. G. M. Bekke, James L. Perry, and Theo A. J. Toonen, eds., *Civil Service Systems in Comparative Perspective,* Bloomington IN: Indiana University Press, pp. 247—267.

International Bar Association Council. 1996. "Resolution on Deterring Bribery in International Business Transactions," adopted Madrid, Spain, June 1.

International Chamber of Commerce. 1996. "Extortion and Bribery in International Business Transactions," Document No. 193/15, March 26.

Jadwin, Pamela J., and Monica Shilling. 1994. "Foreign Corrupt Practices Act," *American Criminal Law Review* 31:677—686.
Johnson, Paul. 1991. *The Birth of the Modern: World Society 1815—1830,* New York: Harper Collins.
Johnson, Roberta A., and Michael E. Kraft. 1990. "Bureaucratic Whistleblowing and Policy Change," *Western Political Quarterly* 43:849—874.
Johnson, Ronald N., and Gary D. Libecap. 1994. "Patronage to Merit and Control of the Federal Labor Force," *Explorations in Economic History* 31:91—119.
Johnson, Simon, Daniel Kaufmann, and Pablo Zoido-Lobaton. 1998. "Regulatory Discretion and the Unofficial Economy," *American Economic Review — Papers and Proceedings* 88:387—392.
Johnston, Michael, and Yufan Hao. 1995. "China's Surge of Corruption," *Journal of Democracy* 6:80—94.
Jordan, Ann D. 1997. "Lost in the Translation: Two Legal Cultures, the Common Law Judiciary and the Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region," *Cornell International Law Journal* 30:335—380.
Joseph, Richard. 1996. "Nigeria: Inside the Dismal Tunnel," *Current History* 95:193—200.
Josephson, Matthew. 1938. *The Politicos 1865—1896,* New York: Harcourt Brace.
Kahn, Mushtaq H. 1996. "A Typology of Corrupt Transactions in Developing Countries," *IDS Bulletin* 27(2):12—21 (April).
Kaltefleiter, Werner, and Karl-Heinz Naßmacher. 1994. "Das Parteiengesetz 1994— Reform der kleinen schritte," *Zeitschrift fuer Parlamentsfragen* 25:253—262.
Kaufmann, Daniel. 1997. "The Missing Pillar of a Growth Strategy for Ukraine: Institutional and Policy Reforms for Private Sector Development," in Peter K. Cornelius and Patrick Lenain, eds., *Ukraine: Accelerating the Transition t Market.* Washington: IMF, pp. 234—275.
Kaufmann, Daniel, and Paul Siegelbaum. 1997. "Privatization and Corruption in Transition Economies," *Journal of International Affairs* 50:419—459.
Keefer. Philip, and Stephen Knack. 1995. "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures." *Economics and Politics* 7:207—227.

Kelman, Steven. 1990. *Procurement and Public Management: The Fear of Discretion and the Quality of Government Performance,* Washington DC: AEI Press. 1994. "Deregulating Federal Procurement: Nothing to Fear But Discretion Itself'?," in John I. Dilulio, Jr., ed., *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 102—128.

Kibwana, Kivutha, Smokin Wanjala, and Okech-Owiti. 1996. *The Anatomy of Corruption in Kenya,* Nairobi, Kenya: Center for Law and Research International (Clarion).

Kilby, Christopher. 1995. "Risk Management: An Econometric Investigation of Project-Level Factors," background paper for the *Annual Review of Evaluation Results 1994,* World Bank, Operations Evaluation Department. Vassar College, Poughkeepsie NY.

Kim, Joongi, and long Bum Kim. 1997. "Cultural Differences in the Crusade Against International Bribery," *Pacific Rim Law and Policy Journal* 6:549—580.

Kim, W. Chan, and Renée Mauborgne. 1995. "A Procedural Justice Model of Strategic Decision Making." *Organization Science* 6:44—61.

Kitchen, Richard. 1994. "Compensation Upgrading in Caribbean Public Services:

Comparative Needs and Experience," in Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid. and Waleed Haider Malik, eds., *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference,* World Bank Technical Paper 259, Washington DC, October, 120—127.

Klich, Agnieszka. 1996. "Bribery in Economies in Transition: The Foreign Corrupt Practices Act," *Stanford Journal of International Law* 32:121—147.

Klitgaard. Robert. 1988. *Controlling Corruption,* Berkeley CA: University of California Press.

1997. "Cleaning Up and Invigorating the Civil Service," *Public Administration and Development* 17:487—510.

Klitgaard, Robert, and Heather Baser. 1997. "Working Together to Fight Corruption: State, Society and the Private Sector in Partnership," in Suzanne Taschereau and Jose Edgardo L. Campos, eds., *Governance Innovations: Lessons from Experience, Building Government—Citizen—Business Partnerships,* Washington DC: Institute on

Governance, pp. 59—81.
Kochanek, Stephen A. 1993. *Patron—Client Politics and Business in Bangladesh,* New Delhi: Sage Publications.
Kollock, Peter. 1994. "The Emergence of Exchange Structures: An Experimental Study of Uncertainty, Commitment, and Trust." *American Journal of Sociology*
100:313—345.
Koszcuk, Jackie. 1997. "Nonstop Pursuit of Campaign Funds Increasingly Drives the System," *Congressional Quarterly,* April 5, pp. 770—774.
Kovacic, William. 1996. "Whistleblower Bounty Lawsuits as Monitoring Devices in Government Contracting," *Loyola of Lo.s Angeles Law Review* 29:1799—1857.
Krehbiel, Keith. 1998. *Pivotal Politics: A Theory of US. Lawmaking,* Chicago: University of Chicago Press.
Krishna, Vijay, and John Morgan. 1997. "An Analysis of the War of Attrition and the All-Pay Auction," *Journal of Economic Theory* 72:343—362.
Krueger. Anne 0. 1974. "The Political Economy of a Rent-Seeking Society," *American Economic Review* 64:291—303.
Kurer, Oskar. 1993. "Clientelism, Corruption, and the Allocation of Resources," *Public Choice* 77:259—273.
Laffont, Jean-Jacques. 1990. "Analysis of Hidden Games in a Three-Level Hierarchy," *Journal of Law, Economics, and Organization* 6:301—324.
Langan, Patricia, and Brian Cooksey, eds. 1995. *The National Integrity System in*
Tanzania: Proceedings of a Workshop Convened by the Prevention of Corruption Bureau, Tanzania, Washington DC: Economic Development Institute, World Bank.
Laurent. Anne. 1997. "Buying Smarts," *Government Executive,* April, p. 28.
Lave. Lester. 1981. *The Strategy of Social Regulation.* Washington DC: Brookings Institution.
Layer, Michael, and Norman Schofield. 1990. *Multiparty Government,* Oxford: Oxford University Press.
Law Library of Congress. 1991. *Campaign Financing of National Elections in Foreign Countries,* Washington DC: Law Library of Congress.

Lawyers Committee for Human Rights and the Venezuelan Program for Human Rights Education and Action. 1996. *Halfway to Reform: The World Bank and the Venezuelan Justice System,* New York: Lawyers Committee for Human Rights, August.

Lee, Rance P. L. 1986. "Bureaucratic Corruption in Asia: The Problem of Incongruence between Legal Norms and Folk Norms," in Ledivina A. Carino, ed., *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes Consequences and Controls,* Ouezon City, the Philippines: JMC Press, pp. 69—108.

Leechor, Chad. 1994. "Ghana: Frontrunner in Adjustment," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies,* Washington DC: The World Bank, pp. 153—1 92

Leff, Nathaniel. 1964. "Economic Development Through Bureaucratic Corruption," *American Behavioral Scientist* 8:8—14.

Levine, David I., and Laura D'Andrea Tyson. 1990. "Participation. Productivity, and the Firm's Environment," in Alan Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 183—244.

Levy, Brian, and Pablo T. Spiller, eds. 1996. *Regulations Institutions, and Commitment.* Cambridge: Cambridge University Press.

Lewis, Peter, 1996. "From Prebendalism to Predation: the Political Economy of Decline in Nigeria," *Journal of Modern African Studies* 34:79—103.

Lien, Da-Hsiang. 1990a. "Competition, Regulation and Bribery: A Further Note," *Managerial and Decision Economics* 11:127—130.

Lien, Da-Hsiang Donald. 1990b. "Corruption and Allocation Efficiency." *Journal of Development Economics* 33:153—164.

Lijphart, Arend. 1977. *Democracy in Plural Societies,* New Haven: Yale University Press. Linarelli. John. 1996. "Anglo-American Jurisprudence and Latin America," *Fordham*
International Law Journal 20:50—89.

Lindgren, James. 1988. "The Elusive Distinction Between Bribery and Extortion: From the Common Law to Hobbs," *UCLA Law Review* 35:815—908.

Little, Walter, and Antonio Herrera. 1996. "Political Corruption in Venezuela," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo, eds., *Political Corruption in Europe and Latin America,* New York: St. Martin's Press, pp. 267—286.

Longenecker, Justin G., Joseph A. McKinney, and Carlos W. Moore. 1988. "The Ethical Issue of International Bribery: A Study of Attitudes Among U.S. Business Professionals," *Journal of Business Ethics* 7:341—346.

Low, Patrick. 1995. *Preshipment Inspection Services,* World Bank Discussion Paper 278, Washington DC.

Lui, Francis. T. 1985. "An Equilibrium Queuing Model of Bribery," *Journal of Political Economy* 93:760—781.

__1986. "A Dynamic Model of Corruption Deterrence," *Journal of Public Economics* 31:1—22.

__1990. "Corruption, Economic Growth and the Crisis of China," in Roger Des
Forges, Luo Ning, and Wu Yen-ho, eds., *China: The Crisis of 1989: Origins and Implications,* Buffalo NY: Council on International Studies and Programs, State University of New York at Buffalo.

Lundahl, Mats. 1997. "Inside the Predatory State: The Rationale, Methods, and Economic Consequences of Kleptocratic Regimes," *Nordic Journal of Political Economy* 24:31—50.

Ma, Jun. 1995. *Macroeconomic Management and Intergovernmental Relations in China,* Policy Working Paper 1408, Washington DC: The World Bank.

McChesney, Fred S. 1997. *Money for Nothing: Politicians, Rent Extraction, and Political Extortion,* Cambridge MA: Harvard University Press.

MacGaffey, Janet. 1991. *The Real Economy of Zaire: The Contribution of Smuggling and Other Unofficial Activities to National Wealth.* Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

MacLean. Roberto. 1996. "The Culture of Service in the Administration of Justice," *Transnational Law & Contemporary Problems* 6:139—164.

Madron. Roy. 1995. "Performance Improvement in Public Services," *Political Quarterly* 66:181—194.

Magrath. C. Peter. 1966. *Yazoo: Law and Politics in the New Republic: The Case of* Fletcher v. Peck, Providence RI: Brown University Press.

Mainwaring, Scott, and Matthew S. Shugart, eds. 1997. *Presidentialism and Democracy in Latin America,* Cambridge: Cambridge University Press.

Mamiya, Jun. 1995. "Government and Contractors Prove: It Takes Two to Dango," *Tokyo Business Today,* July 1995, pp. 28—31.

Manion, Melanie. 1996a. "Corruption by Design: Bribery in Chinese Enterprise Licensing," *Journal of Law, Economics, and Organization* 12:167—195.

__1996b. "Policy Instruments and Political Context: Transforming a Culture of Corruption in Hong Kong." prepared for the Annual Meeting of the Association for Asian Studies, Honolulu, Hawaii, April 11—14. A shortened version has been published as "La experiencia de Hong Kong contra Ia corrupcidn. Algunas lecciones Importantes," *Nueva Sociedad* no. 145:126—137 (September—October 1996).

Mans, Darius. 1994. "Tanzania: Resolute Action," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies,* Washington DC: The World Bank, pp. 352—426.

Manzetti, Luigi. 1999. *Privatization South American Style.* Oxford: Oxford University Press.

__.1997. "Regulation in Post-Privatization Environments: Chile and Argentina in Comparative Perspective." *North—South Center Agenda Papers.* University of Miami.

Manzetti. Luigi, and Charles Blake. 1996. "Market Reforms and Corruption in Latin America: New Means for Old Ways." *Review of International Political Economy* 3:662—697.

Maranto. Robert, and David Schultz. 1991. *A Short History of the United States Civil Service.* Lanham MD: University Press of America.

Marchione, William P Jr. 1976. "The 1949 Boston Charter Reform," *New England Quarterly* 49:373—398.

Marshall, P J. 1997. "British Society in India under the East India Company." *Modern Asian Studies* 31:89—108.

Mauro, Paolo. 1995. "Corruption and Growth." *Quarterly Journal of Economics* 110:681—712.

__1998. "Corruption and the Composition of Government Expenditure," *Journal of Public Economics* 69:263—279.

May, Randolph. 1997. "Reforming the Sunshine Act," *Administrative Law Review* 49:415—419.

Mbaku, John Mukum. 1994. "Africa After More Than Thirty Years of Independence: Still Poor and Deprived." *Journal of Third World Studies* 11:13—58.

Mehmet. Ozay. 1994. "Rent-Seeking and Gate-Keeping in Indonesia: A Cultural and Economic Analysis," *Labour, Capital and Society,* 27:56—89.

Menes. Rebecca. 1996. “Public Goods and Private Favors: Patronage Politics in American Cities During the Progressive Era, 1900—1920,” Ph.D. Thesis, Department of Economics, Harvard University, Cambridge MA.

Mény. Yves. 1996. “‘Fin de Siécle’ Corruption: Change, Crisis and Shifting Values.” *International Social Science Journal,* No. 149:309—320.

Mexico, Federal Executive Power. 1996. *Program for the Modernization of Public Administration 1995—2000.* Mexico City.

Miller, Nathan. 1992. *Stealing from America: A History of Corruption from Jamestown to Reagan.* New York: Paragon House.

Miller. Terry. I997a. “Kelman’s Latest Proposal and Past Performance Explored,” *Federal Computer Market Report* 21(11): 7 (June 9).

__1997b. “Unnecessary Surgery.” *Federal Computer Market Report* 21(7): 4 (April 14).

Mitchell, Daniel J. B., David Lewin, and Edward E. Lawler III. 1990. “Alternative Pay Systems. Firm Performance, and Productivity,” in Alan Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 15—94.

Moe. Terry. 1990. “The Politics of Structural Choice: Towards a Theory of Public
Bureaucracy,” in Oliver Williamson, ed.. *Organization Theory: From Chester*
Barnard to the Present and Beyond, New York: Oxford University Press, pp.
116—153.

Moe, Terry. and Michael Caldwell. 1994. “The Institutional Foundations of Democratic Government: A Comparison of Presidential and Parliamentary Systems.” *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 150:171—195.

Moene, Karl Ove, and Sheetal K. Chand. 1997. “Breaking the Vicious Circle of the Predatory State.” *Nordic Journal of Political Economy* 24:21—30.

Mohn, Carel. 1997. “‘Speedy’ Services in India,” *TI Newsletter,* March, p. 3.

Monroe. Kristen Renwick. 1996. *The Heart of Altruism,* Princeton: Princeton University Press.

Montias, J. M., and Susan Rose-Ackerman. 1981. "Corruption in a Soviet-Type Economy: Theoretical Considerations," in Steven Rosefielde, ed., *Economic Welfare and the Economics of Soviet Socialism: Essays in Honor of Abram Bergson,* Cambridge: Cambridge Univ. Press. pp. 53—83.

Montinola. Gabriella R. 1997. "The Efficient Secret Revisited," paper presented at the Latin American Studies Association, Guadalajara, Mexico, April.

Montinola, Gabriella, Yingyi Qian, and Barry R. Weingast. 1995. "Federalism. Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China," *World Politics* 48:50—81.

Moody-Stuart, George. 1997. *Grand Corruption in Third World Development,* Oxford: Worldview Publishing.

Moore, Michael. 1998. "Death Without Taxes: Democracy, State Capacity, and Aid Dependency in the Fourth World," in Mark Robinson and Gordon Whites, eds., *The Democratic Developmental State: Politics and Institutional Design,* Oxford: Oxford University Press.

Moreno Ocampo. Luis Gabriel. 1995. "Hyper-Corruption: Concept and Solutions." Presented at the Latin American Studies Association, Washington DC, September 29.

Morris, Stephen. 1991. *Corruption and Politics in Contemporary Mexico,* Tuscaloosa: University of Alabama Press.

Murray-Rust, D. Hammond, and Edward J. Vander Velde. 1994. "Changes in Hydraulic Performance and Comparative Costs of Lining and Desilting of Secondary Canals in Punjab, Pakistan," *Irrigation and Drainage Systems* 8:137—158.

Nellis, John, and Sunita Kikeri. 1989. "Public Enterprise Reform: Privatization and the World Bank," *World Development* 17:659—672.

Nichols, Philip M. 1997a. "Outlawing Transnational Bribery Through the World Trade Organization," *Journal of Law & Policy in International Business* 28:305—381.

__1997b. "The Viability of Transplanted Law: Kazakhstani Reception of a Transplanted Foreign Investment Code," *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 18:1235—1279.

Nickson, R. Andrew. 1996. "Democratisation and Institutional Corruption in Paraguay," in Walter Little and Eduardo Posada-Carbo. eds.. *Political Corruption in Europe and Latin America,* New York:

St. Martin's Press, pp. 237—266.
Nissanke, Machiko. 1991. "Mobilizing Domestic Resources for African Development and Diversification." in Ajay Chhibber and Stanley Fischer. eds.. *Economic Reform in Suh-Saha ran Africa,* Washington DC: World Bank, pp. 137—147.
Nobles, James C. Jr., and Christina Maistrellis. 1995. "The Foreign Corrupt Practices Act: A Systemic Solution for the U.S. Multinational," *NAFTA: Law and Business Review of the Americas* l(2):5—30, Spring.
Noelker, Timothy F, Linda Shapiro. and Steven E. Kellogg. 1997. "Procurement Integrity Revisions Ease Burdens," *National Law Journal.* May 19. p. B7.
Nogués, Julio. 1989. *Latin America's Experience with Export Subsidies.* Policy. Planning and Research Working Papers on International Trade. WPS 182, Washington DC: International Economics Department, World Bank.
Noorani, A. G. 1997. "Lok Pal and Lok Ayuki," in S. Guhan and Samuel Paul, eds.. *Corruption in India:An Agenda for Reform,* New Delhi: Vision Books, pp. 189—217.
Novitzkaya, Irina, Victor Novitzky, and Andrew Stone. 1995. "Private Enterprise in Ukraine: Getting Down to Business," World Bank Private Sector Development Division, unprocessed.
Nunberg, Barbara, and John Nellis. 1995. *Civil Service Reform and the World Bank,* World Bank Discussion Paper 161, Washington DC: World Bank.
Oldenburg, Philip. 1987. "Middlemen in Third World Corruption: Implications for an Indian Case," *World Politics* 39:508—535.
Olowu, Dele. 1993. "Ethical Violations in Nigeria's Public Services: Patterns.
Explanations and Remedies." in Sadig Rasheed and Dede Olowu. eds., *Ethics and Accountability in African Public Services,* African Association for Public
Administration and Management, pp.93—118.
Olson, Mancur. 1982. *The Rise and Decline of Nations,* New Haven: Yale University Press.
__1993. "Dictatorship, Democracy, and Development," *American Political Science Review* 87:567—575.
__1996. "Big Bills Left on the Sidewalk: Why Some Nations Are Rich and Others Poor." *Journal of Economic Literature* 10:3—24.

Organisation for Economic Cooperation and Development. 1997. "OECD Actions to Fight Corruption," Note by the Secretary General to the OECD Council at Ministerial Level, Paris, May 26.

Ostrom, Elinor. 1996. "Incentives, Rules of the Game, and Development," in Michael Bruno and Boris Pleskovic, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics,* Washington DC: The World Bank. pp. 207—234.

Ostrom, Elinor, and Roy Gardiner. 1993. "Coping with Asymmetries in the Commons: Self-Governing Irrigation Systems Can Work," *Journal of Economic Perspectives* 7:93—112.

Painter, Chris. 1994. "Public Service Reform: Reinventing or Abandoning Government?," *Political Quarterly* 65:242—262.

Painter, Joe. 1991. "Compulsory Competitive Tendering in Local Government: The First Round," *Public Administration* 69:191—210.

Pak, Simon J., and John S. Zdanowicz. 1994. "A Statistical Analysis of the U.S. Merchandise Trade Data Base and Its Uses in Transfer Pricing Compliance and Enforcement," *Tax Management Transfer Pricing Report* 3:50-57, May 11.

Paris Rodriquez, Hernando. 1995. "Improving the Administration of Justice in Costa Rica," in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference,* World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp. 199—208.

Park, Byeong-Seog. 1995. "Political Corruption in South Korea: Concentrating on the Dynamics of Party Politics," *Asian Perspectives* 19:163—193.

Parris, Henry. 1969. *Constitutional Bureaucracy: The Development of British Central Administration Since the Eighteenth Century,* London: George Allen & Unwin.

Pasuk Phongpaicht and Sungsidh Piriyarangsan. 1994. *Corruption and Democracy in Thailand,* Bangkok: The Political Economy Centre, Faculty of Economics, Chulalongkorn University.

Paul, Karen, Simon Pak, John Zdanowicz, and Peter Curwen. 1994. "The Ethics of International Trade: Use of Deviation from Average World Price to Indicate Possible Wrongdoing," *Business Ethics Quarterly* 4:29—41.

Paul, Sam. 1995. "Evaluating Public Services: A Case Study on Bangalore, India," *New Directions for Evaluation,* American Evaluation Association, Washington DC, No. 67, Fall.

Paulose, Matthew Jr. 1997. *"United States v. McDougald:* The Anathema to 18 U.S.C. §1956 and National Efforts Against Money Laundering," *Fordham International Law Journal* 21:253—307.

Peirce, Neal. 1994. "Is Deregulation Enough? Lessons from Florida and Philadelphia," in John J. Dilulio, Jr., *Deregulating the Public Service: Can Government Be Improved?,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 129—155.

Pendergast. William F. 1995. "Foreign Corrupt Practices Act: An Overview of Almost Twenty Years of Foreign Bribery Prosecutions," *International Quarterly* 7—2:187—217.

Perry, James L. 1988—89. "Making Policy by Trial and Error: Merit Pay in the Federal Service." *Policy Studies Journal* 17:389—405.

Peterson, John. 1997. "The European Union: Pooled Sovereignty, Divided Accountability," *Political Studies* 45:559—578.

Pickholz, Marvin G. 1997. "The United States Foreign Corrupt Practices Act as a Civil Remedy," in Barry Rider, ed., *Corruption: The Enemy Within,* The Hague: Kluwer, pp. 231—252.

Piggott, Charles. 1996. "Emerging Markets Boost Ratings," *Euromoney,* March, pp. 160—165.

Pinches, Michael. 1996. "The Philippines' New Rich: Capitalist Transformations Amidst Economic Gloom." in Richard Robison and David S. G. Goodman, eds. *The New Rich in Asia,* London: Routledge, pp. 105—133.

Pivovarsky, Alexander, 1997—1998. "Multinational Enterprise Entry Under Unstable Property Rights: The Case of Ukraine, *Ukranian Economic Review,* no. 4—5.

Polidano, Charles. 1996. "Public Service Reform in Malta, 1988—96: Lessons to Be Learned," *Governance* 9:459—480.

Pope, Jeremy, ed. 1996. *National Integrity Systems: The TI Source Book,* Berlin: Transparency International.

Premchand, A. 1993. *Public Expenditure Management,* Washington DC: International Monetary Fund.

Prince, Carl F. 1997. *The Federalists and the Origins of the U.S. Civil Service,* New York: New York University Press.

Pritchett, Lant, and Geeta Sethi. 1994. "Tariff Revenue, and Tariff Reform: Some New Facts," *World Bank Economic Review* 4:1—16.

Prystay, Cris. 1997. "Season of Uncertainty." *Asian Business* 33 (3):44—50, March.

Przeworski, Adam, and Fernando Limongi. 1993. "Political Regimes and Economic Growth," *Journal of Economic Perspectives* 7:51—69.

Quah, Jon S. T. 1989. "Singapore's Experience in Curbing Corruption," in Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston, and Victor T. LeVine, eds., *Political Corruption: A Handbook,* New Brunswick, NJ: Transaction Publishers, pp. 841—853. 1994. "Culture Change in the Singapore Civil Service," in Shahid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, and Waleed Haider Malik, eds., *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a Conference.* World Bank Technical Paper 259, Washington DC, October, pp. 205—216.

__1995. "Controlling Corruption in City-States: A Comparative Study of Hong Kong and Singapore," *Crime, Law and Social Change* 22:391—414.

Qui, Allison R. 1996. "National Campaign Finance Laws in Canada, Japan and the United States," *Suffolk Transnational Law Journal* 20:193—245.

Raadschelders, Jos. C. N., and Mark R. Rutgers. 1996. "The Evolution of Civil Service Systems," in Hans A. G. M. Bekke. James L. Perry. and Theo A. 1. Toonen, eds., *Civil Service Systems in Comparative Perspective,* Bloomington IN: Indiana University Press. pp. 67—99.

Rahman, A. T. Rafique. 1986. "Legal and Administrative Measures Against Bureaucratic Corruption in Asia," in Ledivina A. Carino, ed.. *Bureaucratic Corruption in Asia: Causes, Consequences and Controls,* Quezon City, the Philippines: JMC Press, pp. 109—162.

Rashid, Salim. 1981. "Public Utilities in Egalitarian LDCs," *Kyklo.s* 34:448—460.

Rasmusen, Eric. 1990. *Games and Information: An Introduction to Game Theory,* Oxford: Basil Blackwell.

Rasmusen, Eric, and Mark Ramseyer. 1994. "Cheap Bribes and the Corruption Ban: A Coordination Game Among Rational Legislators," *Public Choice* 78:305—327.

Rauch, James. 1995. "Bureaucracy, Infrastructure, and Economic Growth: Evidence from U.S. Cities During the Progressive Era," *American Economic Review* 85:968—979.

Reed, Steven R. 1996. "Political Corruption in Japan," *International Social Science Journal* 48:395—405.

Rehren, Alfredo. 1997. "Corruption and Local Politics in Chile." *Crime, Law & Social Change* 25:323—334.

Reid, Gary J., and Graham Scott. 1994. "Public Sector Human Resource Management in Latin America and the Caribbean," in Shadid Amjad Chaudhry, Gary James Reid, and Waleed Haider Malik. eds.. *Civil Service Reform in Latin America and the Caribbean,* World Bank Technical Paper 259. World Bank: Washington DC, pp. 39—81.

Reisman, W. Michael. 1992. *Systems of Control in International Adjudication and Arbitration,* Durham NC: Duke University Press.

Reuter, Peter. 1987. *Racketeering in Legitimate Industries: A Study in the Economics of Intimidation,* Santa Monica CA: RAND Corporation.

Rhodes, R. A. W. 1994, "The Hollowing Out of the State: The Changing Nature of the Public Service in Britain," *Political Quarterly* 65:138—15 1.

Roberts, Robert N.. and Marion T. Doss, Jr. 1992. "Public Service and Privale Hospitality: A Case Study in Federal Conflict-of-Interest Reform," *Public Administration Review 52:260—270.*

Robinson, Marguerite S. 1992. "Rural Financial Intermediation: Lessons from Indonesia, Part One," Development Discussion Paper No. 434, Harvard Institute for International Development, Harvard University, Cambridge MA.

Robison, Richard. 1986. *Indonesia: The Rise of Capital,* North Sydney, Australia: Allen & Unwin.

__1996. "The Middle Class and the Bourgeoisie in Indonesia," in Richard Robison and David S. G. Goodman, eds., *The New Rich in Asia,* London: Routledge, pp. 79—101.

Rodden, Jonathan, and Susan Rose-Ackerman. 1997. "Does Federalism Preserve Markets?," *University of Virginia Law Review* 83:1521—1572.

Rodrik, Dani. 1994. "King Kong Meets Godzilla: The World Bank and *The East Asian Miracle,"* in A. Fishlow, C. Gwin, S. Haggard, D. Rodrik, and R. Wade, *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience,* ODC Policy Essay 11, Washington DC: Overseas Development Council, pp. 13—53.

Rogers. Glenn, and Sidi Mohammed Iddal. 1996. "Reduction of Illegal Payments in West Africa: Niger's Experience," in *Good Governance and the Regional Economy in Francophone Africa,* College Park MD: IRIS (University of Maryland).

Rohr, John A. 1991. "Ethical Issues in French Public Administration," *Public Administration Review* 51:283—297.

Roodman, David Malm. 1996. *Paying the Piper: Subsidies, Politics, and the Environment,* Worldwateh Paper 133, Washington DC, December,
Rose-Ackerman. Susan. 1978. *Corruption: A Study in Political Economy,* New York: Academic Press.
__1983. "Social Services and the Market," *Columbia Law Review* 83:1405—1438.
__1986. "Reforming Public Bureaucracy through Economic Incentives?," *Journal of Law, Economics, and Organization* 2:131—161.
__.1989. "Law and Economics: Paradigm, Politics, or Philosophy," in Nicholas Mercuro, ed., *Law and Economics,* Boston: Kluwer Academic Pub., pp. 233—
258.
__.1992. *Rethinking the Progressive Agenda: The Reform of the American Regulatory State,* New York: The Free Press.
__1994. "Reducing Bribery in the Public Sector," in Due V. Trang, ed., *Corruption and Democracy: Political Institutions Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union,* Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy. pp. 21—28.
__1995a. *Controlling Environmental Policy: The Limits of Public Law in the United States and Germany,* New Haven: Yale University Press.
__1995b. "Public Law versus Private Law in Environmental Regulation: European
Union Proposals in the Light of United States Experience," *Review of European*
Community & International Environmental Law 4:312—320.
__,1996a. "Altruism, Nonprofits and Economic Theory," *Journal of Economic*
Literature 34:701—728.
__1996b. "Democracy and 'Grand' Corruption," *International Social Science Journal* 48:365—380.
__,1996c. "Is Leaner Government Cleaner Government?" Published in Spanish as
"Una Administracion Reducida Signiflca una Administracion Mas Limpia?," *Nueva Sociedad,* No. 145, September—October, pp. 66—79.

__1997a. "Corruption, Inefficiency, and Economic Growth," *Nordic Journal of Political Economy* 24:3—20, .1997b. "The Political Economy of Corruption," in Kimberly Ann Elliott, ed., *Corruption and the Global Economy,* Washington: DC: Institute for International Economics, pp. 31—60.

__1997c. "The Role of the World Bank in Controlling Corruption." *Law and Policy in International Business* 29:93—114.

__1998a. "Bribes and Gifts," in Avner Ben-Nur and Louis Putterman, eds., *Economics, Values, and Organization,* New York: Cambridge University Press, pp. 296—328.

__1998b. "Corruption and Development," in Boris Pleskovic and Joseph Stiglitz, eds., *Annual World Bank Conference on Development Economics 1997,* Washington DC:
World Bank, pp. 35—57.

Rose-Ackerman, Susan. and Andrew Stone. 1998. "The Costs of Corruption for Private Business: Evidence from World Bank Surveys," draft working paper. World Bank, Washington DC.

Rosenberg, Richard D. 1987. "Managerial Morality and Behavior: The Questionable Payments Issue," *Journal of Business Ethics* 6:23—36.

Rosenbloom, David. 1971. *Federal Service and the Constitution: The Development of the Public Employment Relationship,* Ithaca: Cornell University Press,

Ross, Randy. 1988. *Government and the Private Sector: Who Should Do What?* New York: Crane, Russak & Co.

Rouis, Mustapha. 1994. "Senegal: Stabilization, Partial Adjustment, and Stagnation," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies.* Washington DC: The World Bank, pp. 286—351.

Rowat, Malcolm, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds. 1995. *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference,* World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank.

Rubinfeld, Daniel. 1997. "On Federalism and Economic Development," *Virginia Law Review* 83:1581—1592.

Rudzio, Wolfgang. 1994. "Das Neue Parteienfinanazierungsmodell and seine Auswirkungen," *Zeitsch rift fuer Parlamenentsfragen* 25:390—401.

Ruzindana, Augustine. 1995. "Combating Corruption in Uganda," in Petter Langseth, J. Katorobo, F. Brett, and J. Munene, eds., *Uganda:*

Landmarks in Rebuilding a Nation, Kampala: Fountain Publishers, pp. 191—209.
Saba, Roberto, and Luigi Manzetti. 1997. "Privatization in Argentina: The Implications for Corruption," *Crime, Law & Social Change* 25:353—369.
Sachs, Jeffrey D., and Andrew M. Warner, 1995. "Natural Resource Abundance and Economic Growth," Development Discussion Paper No. 517a, Harvard Institute for International Development, Cambridge MA, October.
Santa Gadea, Fernando Vega. 1995. "Judicial Reform in Peru," in Malcolm Rowat, Waleed H. Malik, and Maria Dakolias, eds., *Judicial Reform in Latin America and the Caribbean: Proceedings of a World Bank Conference,* World Bank Technical Paper 280, Washington DC: World Bank, pp. 184-191.
Savona, Ernesto U., and Laura Mezzanotte. 1997. "Double Standards in Public Life: The Case of International Corruption," in Barry Rider, ed., *Corruption: The Enemy Within,The* Hague: Kluwer, pp. 105—111.
Scalapino, Robert. 1989. *The Politics of Development: Perspectives on Twentieth-Century Asia,* Cambridge MA: Harvard University Press.
Schiesl. Martin J. 1977. *The Politics of Efficiency: Municipal Administration and Reform in America, 1800—1 920,* Berkeley: University of California Press.
Schmid. A. Allan, and Lindon J. Robison. 1995. "Applications of Social Capital Theory," *Journal of Agriculture and Applied Economics* 27:59—66.
Schultze, Charles. 1977. *The Public Use of the Private* Interest. Washington DC:
Brookings Institution,
Schwarz, Adam. 1994. *A Nation in Waiting: Indonesia in the 1990.c.* Boulder: Westview Press.
Scott, David. 1995. "Money Laundering and International Efforts to Fight It," *Viewpoints,* No. 48, Financial Sector Development Department, Vice Presidency for Finance and Private Sector Development, World Bank, Washington, May.
Scott, Graham. 1996. *Government Reform in New Zealand,* IMF Occasional Paper 140. Washington DC: International Monetary Fund.
Seihel, Wolfgang. 1997. "Corruption in the Federal Republic of Germany Before and in the Wake of Reunification," in Donatella della Porta

and Yves Mény, eds.. *Democracy and Corruption in Europe,* London: Pinter. pp. 85—102.

Seligson, Mitchell A., and John A. Booth. 1993. "Political Culture and Regime Type: Evidence from Nicaragua and Costa Rica," *Journal of Politics* 55:777—792.

Sen. A. K. 1977. "Rational Fools: A Critique of the Behavioral Foundations of Economic Theory," *Philosophy and Public Affairs* 6:317—344.

Shaw, Keith, John Fenwick, and Anne Foreman. 1994. "Compulsory Competitive Tendering for Local Government Services: The Experiences of Local Authorities in the North of England 1988—1992," *Public Administration* 72: 201—217.

Shelley. Louise. 1994. "Post-Soviet Organized Crime," *Demokratizatsiya* 2:341—358.

Sherman, Lawrence W. 1974. *Police Corruption: A Sociological Perspective,* Anchor Books: New York.

Shihata. Ibrahim F 1. 1997. "Corruption — A General Review With an Emphasis on the Role of the World Bank," *Dickinson Journal of International Law* 15:451—486.

Shihata, Ibrahim F. 1., and Antonio R. Parra. 1994. "Applicable Law in Disputes Between States and Private Foreign Parties: The Case of Arbitration under the ICSID Convention." *ICSID Review: Foreign Investment Law Journal* 9:183—213.

Shirk, Susan L. 1994. *How China Opened Its Door: The Political Success of the PRC~S Foreign Trade and Investment Reforms,* Washington DC: The Brookings Institution.

Shleifer. A., and Vishny, R. 1993. "Corruption," *Quarterly Journal of Economics* 108:599—617.

Shpiro, Shlomo. 1998. "Parliamentary and Administrative Reforms in the Control of Intelligence Services in the European Union," *Columbia Journal of European Law* 4:545—578.

Singh, Gurharpal. 1997. "Understanding Political Corruption in Contemporary Indian Politics," *Political Studies* 45:626—638,

Skidmore, Max J. 1996. "Promise and Peril in Combating Corruption: Hong Kong's ICAC," *Annuals of the American Academy of Political Science and Sociology* 547:118—130.

Smith, Warrick. and Ben Shin. 1995. *Regulating Brazil's Infrastructure: Perspectives on Decentralization,* Economic Notes No. 6, Country Dept. I: Latin American and Caribbean Region, Washington DC:

World Bank, September.
Snyder, James M. Jr. 1992. "Long-Term Investing in Politicians: Or, Give Early, Give Often," *Journal of Law and Economics* 35:15—43.
Sproat. John, 1982. "*'The Best Men': Liberal Reformers in the Gilded Age.*" Chicago: University of Chicago Press.
Stark, Andrew. 1992. "Public Sector Conflict of Interest at the Federal Level in Canada and the U.S.: Differences in the Understanding and Approach," *Public Administration Review* 52:427—437,
Stasavage, David. 1996. "Corruption and the Mozambican Economy," second draft, OECD Development Centre, Paris, August.
Stave, Bruce, ed. 1972. *Urban Bosses, Machines, and Progressive Reform,* Lexington MA: D.C. Heath and Co.
Stella, Peter. 1992. *Tax Farming —A Radical Solution for Developing Country Tax Problems?* IMF Working Paper, WP/92170, Washington DC: IME
Stigler, George. 1971. "The Theory of Regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science* 2:3—21.
Stone, Andrew, Brian Levy, and Ricardo Paredes. 1992. "Public Institutions and Private Transactions: The Legal and Regulatory Environment for Business Transactions in Brazil and Chile," Policy Research Working Paper 891, Washington DC: World Bank.
Strassmann, W. Paul. 1989. "The Rise, Fall, and Transformation of Overseas Construction Contracting," *World Development* 17:783—794.
Sultan. Nabil Ahmed. 1993. "Bureaucratic Corruption as a Consequence of the Gulf Migration: The Case of North Yemen," *Crime, Law and Social Change* 19:379—393.
Swamy, Gurushri. 1994. "Kenya: Patchy, Intermittent Commitment," in Ishrat Husain and Rashid Faruqee, eds., *Adjustment in Africa: Lessons from Country Studies,* Washington DC: The World Bank, pp. 193—237.
Tanenbaum, Adam S. 1995. "*Day v. Holahan:* Crossroads in Campaign Finance Jurisprudence," *Georgetown Law Journal* 84:151—178.
Tanzania, Presidential Commission of Inquiry Against Corruption. 1996. *Report of the Commission on Corruption — Volume 1,* Dar Es Salaam, November.
Tanzi, Vito, and Hamid Davoodi. 1997. "Corruption, Public Investment, and Growth," IMF Working Paper WP197/139, Washington DC: International Monetary Fund, October.

Tendler, Judith. 1979. "Rural Works Programs in Bangladesh: Community, Technology and Graft." Prepared for the Transportation Department of the World Bank, Washington DC.

Tenenbaum, Bernard. 1996. "Regulation: What the Prime Minister Needs to Know," *Electricity Journal* 9(2):28—36 (March).

Terkper, Seth F. 1994. "Ghana's Tax Administration Reforms (1985—1993)," *Tax Notes International* 94:1393—1400., May 23.

Thacher, Thomas D. II. 1995. "The New York City School Construction Authority's Office of the Inspector General: A Successful New Strategy for Reforming Public Contracting in the Construction Industry," draft, New York NY, June.

Thelen, David, 1972. *The New Citizenship: Origins of Progressivism in Wisconsin, 1885--1 900,* Columbia MO: University of Missouri Press.

Thompson, Joel A., and Gary F. Moncrief. 1998. *Campaign Finance in State Legislative Elections,* Washington DC: Congressional Quarterly.

Tiefer, Charles. 1983. "The Constitutionality of Independent Officers as Checks on Abuses of Executive Power," *Boston University Law Review* 63:59—103.

Tierney, John. 1995. "Holiday Bribery," *New York Times Magazine.* December 17. pp. 42—44.

Tirole, Jean. 1986. "Hierarchies and Bureaucracies: On the Role of Collusion in Organizations," *Journal of Law, Economics, and Organization* 2:181—214.

Tirole, Jean, 1996. "A Theory of Collective Reputations (with Applications to the Persistence of Corruption and to Firm Quality)," *Review of Economic Studies* 63: 1—22.

Titmuss, Richard. 1970. *The Gift Relationship,* London: Allen and Unwin.

Transparency International. 1995. *Building a Global Coalition Against Corruption,* TI Annual Report, Berlin.

__ 1998. *Combating Corruption: Are Lasting Solutions Emerging?,* TI Annual Report. Berlin.

Transparency International—USA. 1996. "Corporate Anti-Corruption Programs:
A Survey of Best Practices," Washington DC, June.

Tucker, Lee. 1994. "Censorship and Corruption: Government Self-Protection Through Control of the Media," in Duc V. Trang, ed.,

Corruption and Democracy: Political Institutions, Processes and Corruption in Transition States in East-Central Europe and in the Former Soviet Union, Budapest: Institute for Constitutional and Legislative Policy, pp. 185—189.

United Kingdom, Audit Commission. 1993. *Protecting the Public Purse: Probity in the Public Sector: Combating Fraud and Corruption in Local Government*, London: HMSO.

__1994. *Protecting the Public Purse 2: Ensuring Probity in the NHS.* London: HMSO.

__1996. *Bulletin,* November.

United Nations, Department of Technical Co-operation for Development and Centre for Social Development and Humanitarian Affairs. 1990. *Corruption in Government: Report of an Interregional Seminar, The Hague, The Netherlands, 11—15 December, 1989,* TCD/SEM 90/2, INT-89-R56, New York.

United Nations Development Programme. 1996. *Aid Accountability Initiative, Bi-Annual Report, 1 January-June* 30,1996, New York, July.

__1997a. "Corruption and Good Governance," Discussion Paper 3, Management Development and Governance Division, Bureau for Policy and Programme Support (prepared by Susan Rose-Ackerman).

__1997b. *Governance for Sustainable Human Development.* UNDP policy document. New York, January.

United Nations, High Commissioner for Human Rights. 1996. Centre for Human Rights. Programme of Technical Cooperation in the Field of Human Rights, *Report of the Needs Mission to South Africa (6—25 May 1996).*

Vander Velde, Edward J., and Mark Svendsen. 1994. "Goals and Objectives of Irrigation in Pakistan — A Prelude to Assessing Irrigation Performance." *Quarterly Journal of International Agriculture* 33:222—242,

Van de Walle, Nicholas. 1989. "Privatization in Developing Countries: A Review of the Issues," *World Development* No. 17, pp. 601—615.

Van Rijckeghem, Caroline, and Beatrice Weder. 1997. "Corruption and the Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Service Cause Corruption?," working paper 97/93, International Monetary Fund, Washington DC.

Varese, Federico. 1994. "Is Sicily the Future of Russia? Private Protection and the Rise of the Russian Mafia," *Archives of European Sociology* 35:224—258.

Verheijen, Tony, and Antoaneta Dimitrova. 1996. "Private Interests and Public Administration: The Central and East European Experience," *International Review of Administrative Sciences* 62:197—218.

Vermeulen, Gert. 1997. "The Fight Against International Corruption in the European Union," in Barry Rider, ed., *Corruption: The Enemy Within,* The Hague: Kluwer, pp. 333—342.

Vick, Douglas W., and Linda Macpherson. 1997. "An Opportunity Llost: The United Kingdom's Failed Reform of Defamation Law, " Federal Communications Law Journal 49: 621-653.

Vincent, Jeffrey R., and Clark S. Binkley, "Forest-Based Industrialization: A Dynamic Perspective," in Narendra P Sharma, ed., *Managing the World's Forests,* Dubuque, IA: Kendall/Hunt Publishing. pp. 93—139.

von der Fehr, Nils-Henrik Morch. 1995. "The African Entrepreneur: Evidence on Entrepreneurial Activity and Firm Formation in Zambia," Discussion Paper 15(195. Regional Program on Enterprise Development, Washington DC: The World Bank.

Wade, Robert. 1982. "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India," *Journal of Development Studies* 18:287—328. 1984. "Irrigation Reform in Conditions of Populist Anarchy," *Journal of Development Economics* 14:285—303.

Webster, Leila M. 1993. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Hungary,* World Bank Technical Paper 229, Washington DC: World Bank.

__1993b. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Poland.* World Bank Technical Paper 237, Washington DC: World Bank.

Webster, Leila M., and Joshua Charap. 1993. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in St. Petersburg,* World Bank Technical Paper 228, Washington DC: World Bank.

Webster, Leila, with Juergen Franz. Igor Artimiev, and Harold Wackman. 1994. *Newly Privatized Russian Enterprises,* World Bank Technical Paper Number 241, Washington DC: World Bank.

Wedeman, Andrew. 1997. "Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea and the Philippines," *The Journal of Developing Areas* 31:457—478.

Wei, Shang-Jin. 1997. "How Taxing Is Corruption on International Investors'?," National Bureau of Economic Research Working Paper 6030. Cambridge MA, May.

Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization* 11:1—31.

Weitzman, Martin L., and Douglas L. Kruse. 1990. "Profit Sharing and Productivity," in Alan Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 95—142.

White, Leonard D. 1958. *The Republican Era: 1869—1 901: A Study in Administrative History,* New York: Macmillan.

* Wiehan. Michael H. 1997. "Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives," paper presented at the 8th Conference of the International Public Procurement Association, Kuala Lumpur.

Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.* New York: Free Press.

__ 1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics* 22:233—261.

World Bank. 1991. *The Reform of Public Sector Management,* Policy and Research Series 18, Country Economics Department, Washington DC.

__1993. *Nigeria: Issues and Options in the Energy Sector,* Report No. 11672-UNI, Energy Sector Management Assistance Programme, World Bank Western Africa Department and Industry and Energy Division, July.

1994a. *Nigeria: Structural Adjustment Program* Washington DC: World Bank.

Vick, Douglas W., and Linda Macpherson. 1997. "An Opportunity Lost: The United Kingdom's Failed Reform of Defamation Law," *Federal Communications Law Journal* 49:621—653.

Vincent, Jeffrey R., and Clark S. Binkley, "Forest-Based Industrialization: A Dynamic Perspective," in Narendra P Sharma, ed.. *Managing the Worldy Forests,* Dubuque, IA: Kendall/Hunt Publishing, pp. 93—139.

von der Fehr, Nils-Henrik March. 1995. "The African Entrepreneur: Evidence on Entrepreneurial Activity and Firm Formation in Zambia," Discussion Paper 15095, Regional Program on Enterprise

Development, Washington DC: The World Bank.

Wade, Robert. 1982. "The System of Administrative and Political Corruption: Canal Irrigation in South India," *Journal of Development Studies* 18:287—328. 1984. "Irrigation Reform in Conditions of Populist Anarchy," *Journal of Development Economics* 14:285—303.

Webster, Leila M. 1993. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Hungary,* World Bank Technical Paper 229, Washington DC: World Bank.

.1993b. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in Poland,* World Bank Technical Paper 237, Washington DC: World Bank.

Webster. Leila M., and Joshua Charap. 1993. *The Emergence of Private Sector Manufacturing in St. Petersburg,* World Bank Technical Paper 228. Washington DC: World Bank,

Webster, Leila, with Juergen Franz, Igor Artimiev, and Harold Wackman. 1994. *Newly Privatized Russian Enterprises,* World Bank Technical Paper Number 241, Washington DC: World Bank.

Wedeman, Andrew. 1997. "Looters, Rent-Scrapers, and Dividend-Collectors: Corruption and Growth in Zaire, South Korea and the Philippines," *The Journal of Developing Areas* 31:457—478.

Wei, Shang-Jin. 1997. "How Taxing Is Corruption on International Investors'?," National Bureau of Economic Research Working Paper 6030, Cambridge MA, May.

Weingast, Barry R. 1995. "The Economic Role of Political Institutions: Market-Preserving Federalism and Economic Development," *Journal of Law, Economics, and Organization* 11:1—31.

Weitzman, Martin L.. and Douglas L. Kruse. 1990. "Profit Sharing and Productivity." in Alan Blinder, ed., *Paying for Productivity: A Look at the Evidence,* Washington DC: The Brookings Institution, pp. 95—142.

White, Leonard D. 1958. *The Republican Era: 1869—1 901: A Study in Administrative History.* New York: Macmillan.

Wiehan, Michael H. 1997. "Reform of Government Procurement Procedures: Principles and Objectives," paper presented at the ~ Conference of the International Public Procurement Association, Kuala Lumpur.

Williamson, Oliver. 1975. *Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications.* New York: Free Press.

__1979. "Transaction-Cost Economics: The Governance of Contractual Relations," *Journal of Law and Economics* 22:233—261.

World Bank. 1991. *The Reform of Public Sector Management,* Policy and Research Series 18, Country Economics Department, Washington DC.

__1993. *Nigeria: Issues and Options in the Energy Sector,* Report No. I 1672-UNI. Energy Sector Management Assistance Programme. World Bank Western Africa Department and Industry and Energy Division, July.

__1994a. *Nigeria: Structural Adjustment Program* Washington DC: World Bank.

World Bank. 1994b. *Paraguay: Country Economic Memorandum,* Report 11723, World Bank: Washington DC, June 29.

__1995. *Ghana Country Assistance Review,* Report No. 14547. Operations Evaluation Department. Washington DC: World Bank, June.

__1997a. *Helping Countries Combat Corruption: The Role of the World Bank,* Poverty Reduction and Economic Management Network. Washington DC.

__1997b. *The Inspection Panel: Overview September 1997 Update,* http://www.worldbank.org/html/ins-panel/overview.html.

__1997c. *World Development Report 1997: The State in a Changing World,* New York: Oxford University Press.

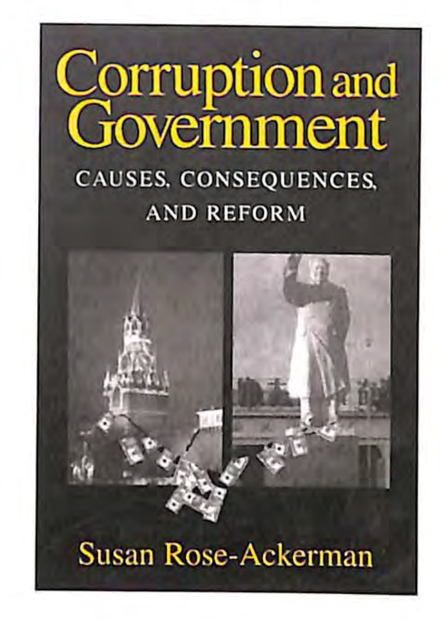
Yabrak. Isil, and Leila Webster. 1995. *Small and Medium Enterprises in Lebanon: A Survey,* World Bank, Private Sector Development Department and Industry and Energy Division, Middle East and North Africa Country Department II, final report, January 28.

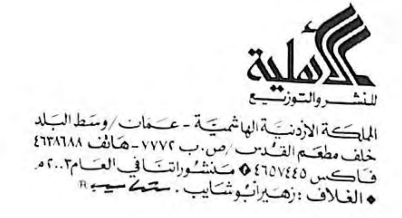
Yotopoulos, Pan A. 1989. "The (Rip)Tide of Privatization: Lessons from Chile," *World Development* 17:683—702.

Zelizer. Viviana A. 1994. *The Social Meaning of Money,* New York: Basic Books,

Zifcak, Spencer. 1994. *New Managerialism:Administrative Reform in Whitehall and Canberra,* Buckingham: Open University Press.

الفساد والحكم الأسباب، العواقب، والإصلاح





المملكة الأردنية الهاشمية - عمان / وسط البلد
خلف مطعم القدس / ص.ب ٧٧٧٢ - هاتف ٤٦٣٨٦٨٨
فاكس ٤٦٥٧٤٤٥ ● منشوراتنا في العام ٢٠٠٣م.
● الغلاف : زهير أبو شايب.